

أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

أ. د. عبد الفتاح علي الرشدان   د. محمد خليل الموسى

أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

تأليف

أ.د. عبدالفتّاح علي الرشدان   د. محمد خليل الموسى

المملكة الأردنية الهاشمية
رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية
(٢٠٠٥/٧/١٦٢٤)

٣٢٧، ٢
الرشدان، عبد الفتاح
أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية / عبد الفتاح علي الرشدان، محمد خليل الموسى.ـ عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، ٢٠٠٥ .
(٢٦٩)ص .

ر. إ . : ٢٠٠٥/٧/١٦٢٤ .
الواصفات: / الدبلوماسية / العلاقات الدولية /

* تم إعداد بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

المركز العلمي للدراسات السياسية
ص . ب ٢٣٥١ عمان ١١٩٥٣ الأردن
هاتف: ٥٥١٩٣٠٧ – ٦ – ٩٦٢ +
فاكس: ٥٥١٩١٠٧ – ٦ – ٩٦٢ +
البريد الإلكتروني: acps@acps.edu.jo
الموقع الإلكتروني: www.acps.edu.jo

الطبعة الأولى ٢٠٠٥

اصدارات سلسلة الكتاب العربي الجامعيالتدريسي في العلوم السياسية

اصدارات تم انجازها:

الكتاب الأول : د . أحمد مصطفى الحسين : **مدخل إلى تحليل السياسات العامة .**

الكتاب الثاني : أ . د . وليد عبدالحيّ **مدخل إلى الدراسات المستقبلية في العلوم السياسية .**

الكتاب الثالث : أ . د . عبدالفتّاح الرشدان ود . محمد خليل الموسى ، **أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية .**

إصدارات تحت الإنجاز:

- تحليل السياسة الخارجية .
- مدخل إلى النظم السياسية المقارنة .
- مبادئ علم السياسة .
- مقدمة في العلاقات الدولية .
- مدخل إلى الاقتصاد السياسي الدولي .

المحتويات

مقدمة

تحظى ظاهرة الدبلوماسية اليوم ومع بداية الألفية الثالثة بأهمية بالغة ، إذ ما زالت تضطلع بدور بارز في مجال العلاقات الدولية والشؤون الخارجية بأبعادها المختلفة ، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، ويتضح ذلك من خلال رغبة الدول الأعضاء في المجتمع الدولي بإقامة علاقات دبلوماسية وتبادل البعثات التمثيلية مع بعضها البعض ، وكذلك إلى المنظمات الدولية والإقليمية وكافة أشخاص القانون الدولي .

ولا شك أن هذا الإقبال المتزايد على إقامة العلاقات الدبلوماسية قد أدى إلى زيادة عدد البعثات وانتشارها في جميع أنحاء العالم ، وأدى كذلك إلى زيادة عدد العاملين في البعثات بسبب التوسع والتشابك في العلاقات الدولية مما استدعى توسعاً وتنوعاً في مهام الدبلوماسية والوظائف التي يمكن أن تضطلع بها .

ونتيجة لهذه التطورات التي تشهدها العلاقات الدولية ومردود النشاط الدبلوماسي العالمي وتشابك الظاهرة الدولية وتعقدها ، وما أحدثته العولمة من زيادة في الاعتماد المتبادل وكثافة في التعامل بين الدول وتزايد معدلات التبادل التجاري كماً وكيفاً ، أدت جميع هذه التطورات إلى شعور الدول بضرورة التعاون وتعزيز العلاقات فيما بينها ، وخاصةً في ضوء ما ثبت من عدم قدرتها على الإنغلاق أو الانعزال . وانطلاقاً مما سبق أخذ دور الدبلوماسية يتعاظم في مجال تعزيز العلاقات الودية وتشجيع التعاون بين الدول والمساهمة في حل وتسوية المنازعات مما ينعكس إيجابياً على الأمن والسلام العالمي . هذا بالإضافة إلى ما تقوم به البعثات الدبلوماسية من وظائف مهمة في مجال حماية ورعاية مصالح الدول والأشخاص ، ناهيك عما تقوم به الدبلوماسية في الأساس من المشاركة في إعداد السياسة الخارجية من خلال ما تقدمه من معلومات لصناع القرار ورؤساء الدول .

فالدبلوماسية هي الأداة الرئيسية لتنفيذ ومتابعة السياسة الخارجية للدول التي أخذت تطبقها النظم العصرية التي تقوم على الديموقراطية والتعددية والحياة البرلمانية القائمة على التنافس في الانتخابات والحريات العامة والمشاركة السياسية ، واحترام حقوق الإنسان . وقد غدت الدبلوماسية بسبب هذه المكانة الهامة التي تتمتع بها على الصعيد الدولي ، ولما لها من دور في إعداد و تنفيذ السياسة الخارجية والأخذ

بها نحو آفاق أوسع ، علما يدرس في الجامعات والكليات المتخصصة ومعاهد إعداد أعضاء السلك الدبلوماسي ، وهي في نفس الوقت تعتبر فن إدارة وتوجيه العلاقات الدولية عبر الحوار والتفاوض الذي يقوم به موظفو السلك الدبلوماسي من أجل إدارة الأزمات وتسوية المنازعات بالطرق السلمية . كما أن الدبلوماسية يمكن أن تقوم بدور رئيس وفعال في المجالات الاقتصادية والتنموية والإعلامية وحماية حقوق الإنسان والمحافظة على حماية البيئة وحوار الأديان والحضارات ، وغيرها بهدف خدمة مصالح الدول وتحقيق أهدافها والتقريب بينها .

وقد أخذت الجامعات والمعاهد المتخصصة تشارك في تدريب الدبلوماسيين وتزويدهم بالمهارات والكفاءات اللازمة لكي يكونوا قادرين على أداء الوظائف الموكلة إليهم بكل كفاءة واقتدار .

وعلى الرغم من أن الدبلوماسية قديمة قدم الإنسان والجماعات ، وتضرب بجذورها في عمق التاريخ ، إلا أنها بقيت في حالة تطور مستمر منذ العصور القديمة وحتى الوقت الراهن ، فالدبلوماسية تتميز بالديناميكية والحركة ، وهي انعكاس طبيعي لحركة الجماعات البشرية في تفاعلها مع بعضها البعض ، وحاجتها لتنظيم وضبط العلاقات فيما بينها ، ولهذا فقد اكتسبت الدبلوماسية في كل مرحلة مرت بها عبر التاريخ خصائص ميزتها وسمات أبرزت معالمها وحددت مجالاتها .

فقد تطورت الدبلوماسية من دبلوماسية مؤقتة وغير مستقرة إلى دبلوماسية دائمة ، ومن دبلوماسية شخصية إلى دبلوماسية برلمانية - ديموقراطية ، ومن دبلوماسية سرية إلى دبلوماسية علنية - مفتوحة ، ومن دبلوماسية ثنائية إلى دبلوماسية متعددة الأطراف ومتعددة الأشكال ، ومن دبلوماسية غير مقننة إلى دبلوماسية مقننة في معاهدات واتفاقيات دولية في إطار المنظمات الدولية بعد الحرب العالمية الثانية .

غير أنه على الرغم من جميع هذه التطورات فإن التطور الحقيقي الذي لحق بالدبلوماسية والذي يكاد يصبغ وجهها المعاصر قد جاء في العقود الثلاثة الأخيرة بسبب المتغيرات العميقة التي أحدثتها الثورة التكنولوجية الثالثة في وسائل الاتصال والمواصلات وما أدت إليه من سرعة تدفق وتداول المعلومات والأخبار وانسياب الأموال والأشخاص عبر الحدود .

وقد جاء هذا الكتاب في محاولة لمعاجة جميع هذه الموضوعات والقضايا حيث أفرد لكل موضوع فصلاً مستقلاً نوقشت من خلاله الجوانب والأبعاد المختلفة لهذا

الموضوع .

وتجدر الإشارة إلى أن هذا الكتاب هو جهد مشترك ، حيث قام الأستاذ الدكتور عبدالفتّاح الرشدان بإعداد الفصول الأول والثاني والثالث بالإضافة إلى موضوع دبلوماسية المؤتمرات في الفصل الرابع ، وقام الدكتور محمد الموسى بإعداد الفصول الرابع والخامس والسادس والسابع ، وأما الفصل الثامن فقد قام الأستاذ الدكتور عبدالفتّاح الرشدان بإعداد بعض موضوعاته وهي الدبلوماسية والاتصالات الحديثة ، الدبلوماسية والتنمية ، الدبلوماسية والبعد الديني ، الدبلوماسية والمنظمات الدولية غير الحكومية ، بينما قام الدكتور محمد الموسى بإعداد الموضوعات المتعلقة بالدبلوماسية والتجارة الدولية والدبلوماسية والبيئة ، ودبلوماسية حقوق الإنسان .

كما تولى الأستاذ الدكتور عبدالفتّاح الرشدان مهمة تحرير الكتاب وإجراء جميع التعديلات والإضافات الضرورية .

والمؤلفان إذ يقدمان هذا الجهد المتواضع إلى الباحثين والطلبة الأعزاء في مختلف المعاهد والجامعات يأملان أن يجد الجميع فيه كل ما يسهم في رفد المعرفة وخدمة العلم في مجال العلاقات الدبلوماسية والقنصلية .

والله ولي التوفيق

الفصل الأول

ماهية الدبلوماسية: مفهومها وتطور نشأتها

أولاً :- أصل كلمة دبلوماسية وتطورها

الدبلوماسية كلمة يونانية الأصل ، وهي مشتقة من اسم دبلوما «Diploma» المأخوذة من الفعل «Diplom» وكانت تعني الوثيقة التي تصدر عن أصحاب السلطة والرؤساء السياسيين للمدن وتمنح حاملها امتيازات معينة . وقد استخدمها الرومان فيما بعد للإشارة إلى الوثيقة المطوية أو المكاتبة التي تطوى ، حيث كانت الوثائق الرسمية لديهم تنسخ على ألواح معدنية تطوى بشكل خاص ، وتعطي بعض الامتيازات لمن يحملها مثل جوازات السفر أو الاتفاقات التي كانت تعقد لترتيب العلاقات مع الجاليات أو الجماعات الأجنبية الأخرى (١) .

وقد أخذت لفظة دبلوماسية تشير فيما بعد وحتى نهاية القرن السابع عشر ، إلى الأوراق والوثائق الرسمية وكيفية حفظها وتبويبها ، وترجمة كلماتها وحل رموزها من قبل كتاب متخصصين أو ما يسمى أمناء المحفوظات . وأطلق على من يقوم بهذه المهمة اسم الدبلوماسي ، وأطلق على العلم المتخصص بهذا الموضوع اسم الدبلوماسية وذلك نسبة إلى الدبلوما (٢) . وبعبارة أخرى أصبحت الدبلوماسية هي العمل الذي يعالج المحفوظات أو الدبلومات (٣) .

ولم يتم استخدام لفظ الدبلوماسية أو الدبلوماسي للإشارة إلى المعنى المتعارف عليه اليوم ، وهو إدارة العلاقات الدولية إلا في نهاية القرن الثامن عشر وتحديداً عام ١٧٩٦ ، حيث استعملت كلمة «Diplomacy» باللغة الإنجليزية في إنجلترا وأصبحت الكلمة في ذلك الوقت تطلق على ممثلي الدول الأجنبية الذين يحملون كتب اعتماد من دولهم . كما عُرفت عند قيام الثورة الفرنسية بمعنى التفاوض وعُرِف الدبلوماسي بأنه المفاوض . وأخذت كلمة الدبلوماسية تتبلور وتكتسب بصورة محددة قواعدها الخاصة وتقاليدها ومراسمها على إثر مؤتمر فيينا لعام ١٨١٥ ، وفي ضوء هذا التطور ظهرت كوادر دبلوماسية متخصصة ومتميزة عن غيرها من رجال السياسة .

---

(١) هارولد نكليسون ، الدبلوماسية ، ترجمة محمد مختار الزفزوقي ، القاهرة ، مكتبة الأنجلو مصرية ، ١٩٥٧ ، ص١ .

(٢) مأمون الحموي ، الدبلوماسية ، دمشق ، الطبعة الثانية ١٩٥٨ ، ص٢ .

(3) Ernest Satow, A Guide to Diplomatic Practice, 4th .ed edited by Nevile Bland London: Longmans, Green and Co,1958. Pp 1-2.

ويذكر عزالدين فوده أن كلمة دبلوماسية قد تطورت وانتقلت من اليونانية إلى اللاتينية ثم إلى اللغات الأوروبية وبعدها إلى العربية مشيراً إلى أنها استعملت في معنيين :

١- المعنى الأول : الشهادة الرسمية أو الوثيقة التي تتضمن صفة المبعوث ، والمهمة الموفد بها والتوصيات الصادرة بشأنه من الحاكم بقصد تقديمه وحسن استقباله أو تسهيل انتقاله بين الأقاليم المختلفة .

٢- المعنى الثاني : وهو الذي استعمله الرومان لكلمة دبلوماسية ، والذي كان يعبر عن طباع المبعوث أو السفير ، وما كانت تقتضيه التعليمات الموجهة إلى البعثة من وجوب الإلتزام بالأدب وإنماء المودة وتجنب أسباب النقد (٤) .

وعموماً فإن تطور كلمة دبلوماسية ارتبط على مر الزمن بتطور الممارسة الدبلوماسية إلى أن شاع استعمالها بالمعنى المتعارف عليه في القرن التاسع عشر في أوروبا عندما عقدت اتفاقية فيينا عام ١٨١٥ ، والتي حددت الوظائف الدبلوماسية ، ونظمت ترتيب أسبقية رؤساء البعثات الدبلوماسية ومزاياها وخصائصها .

ثانياً :- تعريف الدبلوماسية

تتعدد تعاريف كلمة الدبلوماسية ، وتستخدم الكلمة للإشارة إلى معانٍ مختلفة لدرجة أنه يصعب جمعها في تعريف واحد ، فقد اختلف المهتمون من أساتذة القانون الدولي والعلاقات الدولية والدبلوماسية في تحديد معنى الدبلوماسية وذهبوا في ذلك مذاهب شتى ، ويمكن استعراض عدد من الآراء والتعريفات التي أوردها الكتاب في هذا المجال .

لعل من أقدم التعاريف التي يمكن أن تذكر هنا هو القول المشهور للخليفة معاوية بن أبي سفيان «لو كان بيني وبين الناس شعرة لما انقطعت ، إذا أرخوها شددتها ، وإن شدوها أرخيتها» . وفي هذا القول وصف عميق للدبلوماسية والدبلوماسي ، إذ وصفت

---

(٤) عزالدين فوده ، النظم الدبلوماسية ، الكتاب الأول في تطور الدبلوماسية وتقنين قواعدها ، القاهرة ، دار الفكر العربي ١٩٦١ ، ص ص٤٧ ، ٤٨ .

وانظر أيضاً علي حسين الشامي ، الدبلوماسية ، نشأتها وتطورها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، بيروت ، دار العلم للملايين ١٩٩٠ ، ص ص٢٧ ، ٢٨ .

الدبلوماسية بالدقة والمرونة والأخذ والعطاء للوصول إلى تحقيق الهدف والحرص على استمرار العلاقات وعدم انقطاعها ولو كانت معلقة على شعرة .

- ومن التعاريف المشهورة أيضاً تعريف قاموس اكسفورد الذي تبناه هارولد نيكلسون H.Nicolson «الدبلوماسية هي إدارة العلاقات الدولية عن طريق المفاوضات والأسلوب الذي يستخدمه السفراء والمبعوثون لإدارة وتسوية هذه العلاقات ، وهي وظيفة الدبلوماسي أو فنه»(٥) .
- ويعرفها ارنست ساتو Ernest Satow بأنها «تطبيق الحيلة والذكاء في إدارة العلاقات الرسمية بين الحكومات والدول المستقلة» (٦) .
- ويقدم شارل كالفو C. Calvo تعريفاً للدبلوماسية بأنها «علم العلاقات القائمة بين مختلف الدول ، كما تنشأ عن مصالحها المتبادلة ، وعن مبادئ القانون الدولي ونصوص المعاهدات والاتفاقيات التي تنشأ ، وهي ضرورية لقيادة الشؤون العامة ومتابعة المفاوضات»(٧) .
- ويعرف براديه فوديرية Fodere الدبلوماسية بأنها «فن تمثيل الحكومة ومصالح البلاد لدى الحكومات وفي البلاد الأجنبية ، والعمل على تسهيل حقوق ومصالح وهيبة الوطن في الخارج ، وإدارة الشؤون الدولية وتولي أو متابعة المفاوضات السياسية» (٨) .
- ويعرف فيليب كايبه cahier : «الدبلوماسية هي الوسيلة التي يتبعها أحد أشخاص القانون الدولي لتسيير الشؤون الخارجية بالوسائل السلمية وخاصة من خلال المفاوضات» .
- ويوضح ريفير (Rivier) ثلاثة معان لكلمة الدبلوماسية فهي «علم وفن تمثيل الدول والمفاوضات ، وقد تعني الدبلوماسية مجموعة من الأشخاص القائمين بالوظيفة الدبلوماسية ، سواء منهم من عمل في وزارة الخارجية أو في الخارج ، وأخيراً قد

---

(٥) هارولد نكليسون ، مرجع سابق ، ص٤-٥ .

(6) Ernest Satow OP. Cit. P10.

(٧) راجع في ذلك قاموس القانون الدولي العام والخاص ، باريس ١٨٨٥ ، وباللغة الفرنسية ، الجزء الأول ، ص٢٥٠ ، نقلاً عن علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص٣١ .

(٨) علي صادق أبو هيف ، القانون الدبلوماسي ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٧٥ ، ص١٢ .

تطلق على الوظيفة أو المهنة الدبلوماسية ذاته»[٩] .

ويتفق الكثير من الكتاب مع تعريف ريفير للدبلوماسية بأنها علم وفن في نفس الوقت ، فهي علم لأنها تقتضي فيمن يمارسها معرفة تامة بالعلاقات القانونية والسياسية القائمة بين مختلف الدول ، وبالبعد التاريخي لهذه العلاقات وبالمصالح الخاصة بكل منها ، وبأحكام المعاهدات التي ترتبط بها ، وهي كذلك فن لأن جُل اهتمامها ينصب على التوجيه والإقناع وتَتَبُّعْ الأحداث ومتابعة المفاوضات بشكل حازم وماهر[١٠] .

ويحدد علي صادق أبو هيف عمل الدبلوماسية بأنه يتمثل في ثلاثة أوجه هي مراقبة مجريات الأمور والحوادث ، حماية مصالح الدولة ، والمفاوضة في كل ما يهمها[١١] .

وهناك من يرى أن الدبلوماسية «علم وفن تنفيذ السياسة الخارجية لدولة ما ، لدى غيرها من الدول والأشخاص الدولية الاخرى ، بواسطة وزارة الخارجية وأجهزتها في الداخل والخارج في إطار ما يقره العرف والقانون الدولي»[١٢] .

وبالإضافة إلى هذه التعاريف المختلفة وغيرها فإن هناك استخدامات أخرى لكلمة الدبلوماسية .

– فأحياناً تشير كلمة دبلوماسية إلى المهنة التي يمارسها الدبلوماسي فيقال أن فلان

---

(٩) عبدالعزيز محمد سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، القاهرة ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٦ ، ص ص١٠-١١ .

(١٠) نظر ، علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص١٢-١٣ ، وكذلك سموحي فوق العادة ، الدبلوماسية والبروتوكول ، دمشق ١٩٦٠ ، ص١ .

(١١) علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص١١ .

(١٢) انظر في ذلك :

– علاء أبو عامر ، الوظيفة الدبلوماسية : نشأتها ، مؤسساتها ، قواعدها ، قوانينها ، عمان دار الشروق للنشر والتوزيع ، ٢٠٠١ ، ص ٢٦ – ٢٧.

– عبدالقادر سلامة ، العلوم والمؤهلات والمهارات المطلوبة للمهنة الدبلوماسية ، ورقة قدمت في ندوة «الاتجاهات الدبلوماسية الحديثة في التدريب الدبلوماسي» والتي عقدت بالمعهد الدبلوماسي ، وزارة الخارجية السعودية ، الرياض في الفترة من ٣-١٩٩٧/٥/٤ ، ص٣٦ .

اتجه نحو الدبلوماسية ، بمعنى أنه يعمل في حقل الدبلوماسية أو السلك الدبلوماسي .

- كذلك تستخدم دبلوماسية للدلالة على مجموعة الهيئات التي تتولى إدارة الشؤون الخارجية للدولة فمثلاً يقال الدبلوماسية الأردنية ، أو الدبلوماسية الفرنسية ، وهو إشارة إلى الجهاز الذي يشرف على الشؤون الدبلوماسية في الدول المذكورة .
- كما ويستعمل لفظ الدبلوماسية كمرادف للسياسة الخارجية لدولة ما أو مجموعة من الدول تجاه دولة أو عدد من الدول ، أو تجاه قضية أو موقف معين ، كأن يقال الدبلوماسية الأمريكية في الشرق الأوسط متحيزة لصالح إسرائيل ، أو لا تأخذ بعين الاعتبار وجهات نظر الدول العربية بشأن تسوية الصراع العربي - الإسرائيلي .
- وتستخدم دبلوماسية أحياناً للدلالة على نمط من السلوك ، فيطلق كلمة دبلوماسي كمرادف للباقة والكياسة اللتين يتحلى بهما الإنسان في علاقاته الاجتماعية ، فيوصف شخص بأنه دبلوماسي إذا كان حسن التصرف رقيقاً مجاملاً في تعامله مع الأخرين قادراً على تدبير أموره وحل القضايا الشائكة بحذق وحنكة .
- وتطلق دبلوماسية على النشاطات التي يقوم بها أشخاص معينون تكلفهم حكوماتهم للقيام بمهمة خارج بلادهم سواء كانت ذات صفة دبلوماسية بشكل دائم أو مؤقت مثل السفراء والمبعوثون أو الممثلين .
- وقد تثير كلمة دبلوماسيه لدى الإنسان العادي معنى المكر والرياء والمراوغة ، أو الدهاء فيقال أن فلان دبلوماسي لا يؤمن شره .
- وقد تستعمل الدبلوماسية بمعناها الواسع للأشارة إلى التاريخ الدبلوماسي لدولة ما أو لفترة زمنية معينة للدلالة على التسلسل التاريخي في العلاقات الرسمية بين الدول ، كأن يقال «تاريخ روسيا الدبلوماسي في القرن التاسع عشر» أو «تاريخ أوروبا الدبلوماسي من هزيمة نابليون حتى الحرب العالمية الأولى» .

ويتضح من التعاريف المختلفة لكلمة دبلوماسية وإن اختلفت حسب الزاوية التي يركز عليها صاحب التعريف سواء كانت الوظيفة الدبلوماسية أو الأشخاص الذين يتولونها أو الواجبات التي يقومون بها ، إلا أنها تبين بعض العناصر الأساسية التي تحتوي على الوظيفة ، وأولها أن الوظيفة أصبحت أمراً ضرورياً في علاقات الوحدات الدولية بسبب الظروف الاقتصادية والاجتماعية والتطور العلمي والتكنولوجي الهائل

الذي شهده المجتمع الدولي ، والذي أدى إلى تشابك العلاقات والمصالح وتطورها . وثانيها ضرورة التوفيق بين مصالح أعضاء الجماعة الدولية بالطرق السلمية وخاصة المفاوضات عن طريق أجهزة العلاقات الدولية .

ونخلص إلى القول بأن الدبلوماسية مفهوم متعدد الجوانب والاستخدامات ، وأنها مرتبطة بالأهداف ومجالات العمل العريضة للدبلوماسية . ولم تعد الدبلوماسية تقتصر على العلاقات الثنائية بين الدول بل امتدت لتشمل اتصالات الدول بالمنظمات الدوية والإقليمية وغيرها من المؤسسات والوحدات السياسية في المجتمع الدولي ، وبالتالي فإن الدبلوماسية أصبحت عملية سياسية مستمرة توظفها الدولة بشكل رسمي في تنفيذ سياستها الخارجية وفي إدارتها لعلاقاتها مع غيرها من الدول والأشخاص الدولية الأخرى .

ويرتبط تعريف الدبلوماسية بأهدافها ومقاصدها ومجالات العمل التي يقوم بها الدبلوماسي ، وهي واسعة جداً ويمكن إجمالها فيما يلي :

١- التمثيل ، وهو تمثيل الدبلوماسي لبلاده من خلال الاشتراك في البروتوكول ، وشؤون المراسم والمناسبات الاجتماعية ، وشرح سياسات دولته الداخلية والخارجية وتوضيحها والدفاع عنها .

٢- حماية مصالح بلاده ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها وتطويرها بكل السبل المشروعة ، والمصلحة الأساسية عادة هي الدفاع عن أمن بلاده وحمايتها من التهديدات الخارجية ، وكذلك مراقبة تنفيذ المعاهدات الاقتصادية والثقافية القائمة بين البلدين .

٣- التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها نيابة عن حكومة بلاده ، بهدف التوصل إلى تسوية أو صلح أو اتفاق ، بما يحقق بدوره مصلحة البلدين .

٤- تعزيز العلاقات الودية بين بلاده والدولة المعتمد لديها وفتح آفاق وميادين جديدة للتعاون بينهما في كافة المجالات ، والعمل على تعظيم العناصر الإيجابية المشتركة التي تقرب بين البلدين .

٥- جمع المعلومات عن أحوال الدولة المعتمد لديها وتطورات الأحداث فيها ، وإعداد التقارير حول الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية فيها وتحليلها وتقويمها ومن ثم إرسالها إلى بلاده .

ثالثاً :- الدبلوماسية وبعض المفاهيم ذات الصلة

١- الدبلوماسية والسياسة الخارجية

ترتبط الدبلوماسية بالسياسة الخارجية ارتباطاً وثيقاً ، فالدبلوماسية ليست فقط أداة تنفيذ السياسة الخارجية بل أنها أيضاً تساهم في تحضير وإعداد السياسة الخارجية وتحقيق أهدافها . ويحدث بعض التداخل بين مفهوم السياسة الخارجية والدبلوماسية لدرجة أن الدبلوماسية تستخدم أحياناً للدلالة على السياسة الخارجية لدولة ما دون التمييز بينهما . فمثلاً يرى هانز مورجنثاو Hans Morgenthau أنهما شيء واحد من منطلق أن الدبلوماسية تقوم بصياغة السياسة الخارجية وتنفيذها بالاشتراك مع وزارة الخارجية(١٣) .

ويعتقد نيكلسون Nicolson ان الدبلوماسية والسياسة الخارجية أمران مختلفان(١٤) .

ومثل هذا الاختلاف في النظرة إلى العلاقة بين الدبلوماسية والسياسة الخارجية يقتضي توضيح معنى السياسة الخارجية وطرق صياغتها حيث يُعّرف بعض الكتاب السياسة الخارجية بأنها تدبير نشاط الدولة في علاقاتها مع غيرها من الدول ، أو هي المنهج الذي تتبعه الدولة في علاقاتها مع أعضاء الجماعة الدولية(١٥) .

ويعرف مودلسكي السياسة الخارجية بأنها «نظام الأنشطة الذي تطوره المجتمعات لتغيير سلوكيات الدول الأخرى ولأقلمة أنشطتها طبقاً للبيئة الدولية ، وفي هذا الإطار هناك نمطين أساسيين من الأنشطة : المدخلات والمخرجات»(١٦) .

ويعرف روزناو السياسة الخارجية على أنها «منهج للعمل يتبعه الممثلون الرسميون للمجتمع القومي بوعي من أجل إقرار أو تغيير موقف معين في النسق

---

(13) Hans Morgenthau, Politics Among Nations, New York, Alfred knopf 1971, p522-523.

(١٤) هارولد نكليسون ، مرجع سابق ، ص٣ .

(١٥) انظر المعجم السياسي لفرنسا والعالم نقلاً عن حسين علي الشامي ، مرجع سابق ، ص٤٠ .

(16) George Modelski, A Theory of Foreign Policy, New York: Praeger, 1962. p. 6-7.

الدولي بشكل يتفق والأهداف المحددة سلفاً[١٧]» . وكما يعرفها روزناو في موقع أخر بأنها «التصرفات السلطوية التي تتخذها أو تلتزم باتجاهها الحكومات ، إما للمحافظة على الجوانب المرغوبة في البيئة الدولية أو لتغيير الجوانب غير المرغوبة»[١٨] .

ويذهب محمد السيد سليم إلى تعريف السياسة الخارجية على «أنها برنامج العمل العلني الذي يختاره الممثلون الرسميون للوحدة الدولية من بين مجموعة البدائل البرنامجية المتاحة من أجل تحقيق أهداف محدده في المحيط الخارجي»[١٩] . ويتضح مما سبق أن السياسة الخارجية هي الخطط والأعمال والمنهج الذي تتبعه الدولة في علاقاتها السياسية والاقتصادية والاستراتيجية مع الدول الأخرى . وصانع القرار عندما يرسم السياسة الخارجية لدولته يعبر عن آراء دولته ومصالحها القومية بالدرجة الأولى ويسعى إلى تحقيق أهداف محددة معتمدة على مقوماتها الداخلية وظروفها التاريخية وأوضاعها الاجتماعية والجغرافية والاقتصادية والعسكرية .

فالسياسة الخارجية هي إذن جزء أساسي من السياسة العامة للدولة وتعد امتداداً للسياسة الداخلية فيها وتشارك في وضعها المؤسسات الدستورية في الدولة وعلى رأسها رئيس الدولة والأجهزة الحكومية والتشريعية وأحياناً مؤسسات المجتمع المدني . وتكون هذه السياسة معبرة عن إرادة الشعب ويعتمد ذلك بطبيعة الحال على شكل النظام السياسي المعمول به في الدولة . أما الدبلوماسية فهي تشكل الوسيلة الأساسية في تنفيذ السياسة الخارجية وتحقيق أهدافها في أوقات السلم والحرب على اعتبار ان العمل الدبلوماسي يبقى مستمراً في أوقات السلم والحـرب[٢٠] .

بل إن الدبلوماسية كما يصفها تونكين «هي من أهم وسائل تحقيق السياسة الخارجية ولكنها ليست الوسيلة الوحيدة ذلك أنها النشاط الذي يمارسه رؤساء الدول ،

---

(17) Jame Rosenau Moral Ferver, Systemic Analysis, and Scientific Consciousness In Foreign Policy Research; In Austin Ranny, (ed.,) Political Scientific and Public Policy, (Chicago: Markham, 1968), p222.

(18) James Roscnau "Comparing Foreign Policies, Why, What, How" In James Rosenau, Comparing Foreign Policies (N.Y.Hasled Press, 1974.P.6).

(١٩) محمد السيد سليم ، تحليل السياسة الخارجية ، القاهرة ، مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٩٨ ، ص١٢ .

(٢٠) علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص٤٠ .

والحكومات وإدارات الشؤون الخارجية والوفود والبعثات الخاصة ، والممثليات الدبلوماسية ويحقق بوسائل سلمية أهداف وشؤون السياسة الخارجية للدولة»(٢١) .

وبين الدبلوماسي البريطاني البارز بارسون Barson مدى ارتباط الدبلوماسية بالسياسة الخارجية عندما عرّف الدبلوماسية بأنها تُعنى بالنصح وصياغة وتنفيذ السياسة الخارجية . وهذا التعريف لا ينظر إلى الدبلوماسية باعتبارها فقط أداة تنفيذ السياسة الخارجية ، وإنما على أنها تساهم في توجيه وصياغة هذه السياسة . وهذا ينسجم مع الممارسة الفعلية للدبلوماسية ، فتقارير ونصائح السفير حول مسألة معينة أو وضع ما في علاقة دولته بالدولة المعتمد لديها أو حول حدث معين ، إنما يساهم في تحديد موقف حكومته من جميع هذه القضايا(٢٢) .

واقع الأمر أن ما يحدث من تداخل بين السياسة الخارجية والدبلوماسية في كثير من الأحيان يرجع إلى أن الدبلوماسية ليست -بطبيعة الحال- بمعزل عن رسم السياسات الخارجية وذلك للأسباب التاليــــة :(٢٣) .

- أن وزير الخارجية وهو رئيس الجهاز الدبلوماسي ، هو أيضاً عضو في الأجهزة الحكومية التي تشارك في صنع السياسة الخارجية للدولة والإعداد لها .
- أن وزارة الخارجية وبحكم طبيعة عملها تشارك في رسم السياسة الخارجية على اعتبار أنها عنصر أساسي في تجميع وتقييم المواقف والمعلومات عن أوضاع الدول الأخرى وتزويد صناع القرار بتقارير دورية عنها ، وهذه تؤخذ بعين الاعتبار عند رسم السياسة الخارجية للدولة .
- أن مشاركة الجهاز الدبلوماسي في تنفيذ السياسة الخارجية بشكل يتسم بالكفاءة والإتقان والتفهم عنصر أساسي لنجاح السياسة الخارجية لأية دولة في تحقيق أهدافها (٢٤) . ويبدو واضحاً أن السياسة الخارجية والدبلوماسية على ما بينهما من ترابط وتداخل في الأهداف والأداء ، إلا أنهما أمران مختلفان ولكلٍ منهما

---

(٢١) المرجع السابق ، ص٤٢ .

(٢٢) السيد أمين شلبي ، في الدبلوماسية المعاصرة ، القاهرة ، عالم الكتب ١٩٩٧ ، ص٣٠ .

(٢٣) جمال بركات ، الدبلوماسية ، ماضيها وحاضرها ومستقبلها ، الرياض ، مطابع الفرزدق ، ١٩٨٥ ص ص١٩-٢٠ .

(٢٤) المرجع السابق ، ص٢٠ .

نطاقه ومحدداته . فالسياسة الخارجية أوسع نطاقاً من الدبلوماسية ، والدبلوماسية تشكل جزءاً من السياسة الخارجية فهي تقوم بتزويد صانعي السياسة الخارجية بالمعلومات الضرورية التي تساعدهم على القيام بمهامهم ، وهذا الدور يمهد لعملية صنع السياسة الخارجية ، كما أن دور الدبلوماسية أيضاً يتركز بصفة رئيسية في حسن تنفيذ السياسة الخارجية .

٢- الدبلوماسية والعلاقات الدولية

تسعى جميع الدول إلى تحقيق أهدافها والمحافظة على مصالحها المختلفة على جميع المستويات السياسية والاقتصادية والتجارية والثقافية ، وحماية أمنها القومي من التحديات والتهديدات الداخلية والخارجية . ومن هنا يكون لكل دولة مصلحة في الاتصال والتفاعل المستمر والدائم مع غيرها من الدول من أجل تحقيق هذه الأهداف وتلك المصالح .

ومن المعروف أنه لا يمكن لأية دولة أن تعيش بمعزل عن غيرها من دول العالم ، وخاصة في ظل ثورة الاتصالات والمعلومات وانتشار ظاهرة العولمة في السنوات الأخيرة بأبعادها المختلفة ، الأمر الذي قرب المسافات كثيراً بين الدول وقلل من أهمية الحدود والحواجز الجغرافية والجمركية وجعل كل دولة أكثر عرضة للتأثر بما يدور في غيرها من أجزاء العالم . فالعلاقات الدولية تمثل عملية تفاعل متعددة الأوجه بين دولتين أو أكثر وبدرجات مختلفة ، ولكي تدير كل دولة علاقاتها الخارجية في ضوء اختلاف المصالح بين الدول أو تشابهها ، فلا بد ان يكون هناك جهاز متخصص لكي يمثلها ويعبر عن وجهة نظرها وتبادل المصالح مع غيرها فتلجأ الدولة إلى الدبلوماسية بمعناها الوظيفي لتحقيق هذه الغاية[٢٥] .

فالدبلوماسية أصبحت ضرورة تقتضيها طبيعة العلاقات الدولية وما أصابها من تطور ، وهي وسيلة وأداة توظفها الدولة لخدمة وإنجاح سياساتها الخارجية وتحقيق أهدافها ومصالحها في حدود الموارد والإمكانات المتوافرة والمتاحة . وهي بذلك تلتقي مع العلاقات الدولية من حيث أن كلاً منهما يهدف إلى تحقيق وحماية مصالح الدولة والحفاظ على أمنها القومي .

---

(٢٥) المرجع السابق ، ص٢٠ .

إن كل دولة ملزمة بأن تضع في حساباتها توجهات الدول المحيطة بها أو حتى البعيدة عنها ، وما يمكن أن تقوم به هذه الدول من سلوك يمكن أن يؤثر على مصالحها ومصالح مواطنيها مهما كانت أهمية هذه المصالح . والدول المستقلة اليوم ليس لديها استقلال مطلق ، بمعنى أنها لا تستطيع ان تعيش بمعزل عن غيرها من الدول الأخرى ، بل أنها تعيش حالة من الاعتماد المتبادل ، وعليها أن تدبر أمورها على أساس ان للآخرين مصالح وأهدافاً متميزة عن مصالحها وأهدافها . وإن ما يمكن أن تفعله الدول الأخرى سوف يكون له انعكاسات على سياستها الخاصة . وهذا ما عبر عنه جان جاك روسو حين قال في القرن الثامن عشر «أن الجسد السياسي «الدولة» ملزم بأن ينظر خارج ذاته لكي يعرف نفسه ، إنه يعتمد على بيئته بأسرها وعليه أن يهتم بكل شيء يحدث فيها» ، وهو ما ينطبق على الدول اليوم في النظام العالمي التي لا تستطيع الاعتماد على نفسها وإنما على كل بيئتها العالمية(٢٦) .

ولا شك أن الدول تدرك أن سياستها تتأثر بما يحدث خارج حدودها ، وبالتالي تجد لزاماً عليها أن تراقب ما يحدث في الخارج ، وأن تتحرك للدخول في حوار أو مفاوضات مع غيرها من الدول والجهة المختصة بإدارة الحوار والمفاوضات مع الحكومات والدول الأخرى هو ما يمثل جوهر العمل الدبلوماسي .

وتجدر الإشارة إلى تشعب العلاقات الدولية وتشابكها من حيث أطرافها وموضوعاتها ، بحيث لم تعد تقتصر على الدول وحدها وإنما تتسع لتشمل -إلى جانب ذلك- المنظمات الدولية والإقليمية وحركات التحرر الوطني والشركات العملاقة والمنظمات غير الحكومية ، وهي في نفس الوقت تشتمل على الاتصالات والنقل والتجارة والمال والزراعة والعمل والصحة والعلوم والثقافة(٢٧) .

وبالتالي فإن اهتمام الدبلوماسية لم يعد مقتصراً على التفاعلات السياسية بين الدول ، بل اتسع نطاقها ليشمل العلاقات الاقتصادية والتجارية والثقافية والإعلامية والتكنولوجية . كما أن الدبلوماسية تلعب دوراً مهماً في جميع الأوقات سواء في حالات السلم أو في حالات التوتر والحروب .

---

(٢٦) السيد أمين شلبي ، في الدبلوماسية المعاصرة ، مرجع سابق ، ص٤٣ .

(27) Quincy Wright The Study of International Relations" Application- Century, Crofts, Inc. New York 1956. P. 6.

وتضطلع الدبلوماسية كذلك بدور مهم في تعزيز التعاون بين الدول ، ومحاولة التخفيف من حدة التوتر الذي يشوب العلاقات بينها . وذلك من خلال المفاوضات التي تقوم بها وتقريب وجهات النظر ، في محاولة لاحتواء حالات الخلاف أو إنهائها . فالدبلوماسية أداة مجندة لخدمة وإنجاح السياسة الخارجية للدولة بأقل التكاليف ، وتسعى إلى تجنب الحرب في العلاقات بين الدول والشعوب ، ولكنها لا تتعطل في حالة وقوع الحرب ، فإذا لجأت الدول في علاقاتها الخارجية إلى الخيار العسكري فعلى الدبلوماسية أن تساندها لكي يتم الوصول إلى نتائج تتناسب مع الكلفة التي تتحملها الدولة من جرّاء لجوئها إلى الحرب(٢٨) .

ولا بد من الإشارة في هذا المجال إلى أن الدبلوماسية وحدها غير كافية للوصول إلى حالة الود والصداقة بين دولتين تتسم العلاقات بينهما بالعداء والتوتر . إذ أنه لا بد من أن يكون هناك جهود إضافية وعلى مدى أطول لإزالة أسباب الخلاف التاريخية والعمل على تضييق الفجوة بين المصالح المختلفة للطرفين وخلق التفاهم بينهما . فالدبلوماسية هي نتاج العلاقات الدولية ومن هنا تغدو دراسة العلاقات الدولية والتاريخ الدبلوماسي وفهمهما ، خطوة مهمة في نجاح الدبلوماسية . فعن طريق التاريخ الدبلوماسي يمكن معرفة مجريات السياسة الدولية في الماضي واتجاهاتها في الحاضر والمستقبل .

غير أنه لا بد من الإشارة إلى أن الدبلوماسية ليست العامل الوحيد الذي يؤثر في العلاقات الدولية ، ذلك ان واقع العلاقات الدولية وتفاعلاتها يبرز مجموعة من العوامل المؤثة الأخرى ومن أهمها قوة الدولة وطبيعة الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها . فقد أثبتت التجارب أن الدول الكبرى تحاول أن تُسَيِّر الأمور بإرادتها وبالشكل الذي يتفق مع مصالحها ويخدم أهدافها دونما احترام لمبادئ السيادة والاستقلال والمساواة وحق الشعوب في تقرير مصيرها . وأن اختراق الولايات المتحدة الأمريكية لمبادئ القانون الدولي العام وميثاق الأمم المتحدة تحت غطاء مكافحة الإرهاب أو التدخل لغايات إنسانية ، هو في واقع الأمر سلوك يهدف إلى بسط هيمنتها على العالم وفرض نظام عالمي جديد يتفق مع مصالحها ، وهذا خير دليل على رغبة الدول الكبرى في تسيير الأمور بما يخدم مصالحها بالدرجة الأولى .

---

(28) Ibid, p159

٣- الدبلوماسية والقانون الدولي

تهدف قواعد القانون الدبلوماسي إلى تنظيم وسائل ممارسة الدولة للعلاقات التي ترتبط بها مع غيرها من الدول وفقاً للقانون الدولي وللمعاهدات التي ترتبط بها. فالقانون الدبلوماسي يُعرّف على أنه «ذلك الفرع من القانون العام الذي يُعنى بتنظيم الاتصال الخارجي بين الدول وبين وسائل تمثيل كل منها لدى غيرها. كما يُعني ببيان كيفية إدارة الشؤون الدولية وكيفية التشاور والتفاوض بينها»(٢٩).

ومن الملاحظ أن ميدان تحرك الدبلوماسية والقانون الدبلوماسي والقانون الدولي هو ميدان واحد والارتباط قائم بينهم على مستوى العلاقات الدولية ككل. غير أن هناك فروق بسيطة يتخللها شيء من التمايز الذي يجعل كل مادة قائمة بذاتها تنفصل أو تلتقي مع الأخرى حسب الموضوع والغرض، والدبلوماسية تبقى جزءاً أساسياً من القانون الدولي العرفي أو الاتفاقي(٣٠).

وعن دور الدبلوماسية في القانون الدولي يقول تونكين «بأن الدور الرئيس في عملية تكوين قواعد القانون الدولي تتكفل به الدبلوماسية، سواء أكانت تلك القواعد اتفاقية أو عرفية. فعملية إنشاء قواعد القانون الدولي بطريق الاتفاق هي في جوهرها الإجراءات الدبلوماسية التي تستهل بالمفاوضات بين الدول، والمداولات في المؤتمرات، وجلسات المنظمات الدولية وغير ذلك. وتعتبر هذه المرحلة هي أهم مراحل إجراءات عقد المعاهدة الدولية، فهي مرحلة حاسمة «يتم فيها إعداد مضمون وشكل الاتفاقيات بين الدول»(٣١).

ويشير عزالدين فوده إلى أن «الدبلوماسية إلى جانب كونها فناً باعتبارها أسلوباً في العمل، فهي علم أصبح له تاريخه وقواعده ونظمهُ في تسيير العلاقات بين الدول. كما أنها قانون يدخل كثير من نظمه في إعداد القواعد العرفية المكونة لجزء هام من القانون الدولي والقانون الداخلي أحياناً. وهي قواعد ملزمة للعلاقات بين الدول ومن هنا أصبحت عبارة «القانون الدبلوماسي» التي تتخذ أحياناً عنواناً لدراسة

---

(٢٩) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص٢١.

(٣٠) علي حسين الشامي، مرجع سابق، ص٣٦.

(٣١) ج أ. تونكين، القانون الدولي العام: قضايا نظرية «ترجمة أحمد رضا» القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٢، ص ص٢١٧-٢١٨.

الدبلوماسية تشير إلى ذلك الجزء من القانون الدولي المتعلق بالدبلوماسية(٣٢) .

إذن الدبلوماسية مصدر من مصادر القانون الدولي «وهي تتحرك في نفس الوقت ضمن أصول وقواعد أحكام القانون الدولي . والقانون الدبلوماسي هو جزء أساسي من الدبلوماسية» إذ إن التطور الطبيعي للممارسة الدبلوماسية عادة ما يرافقه تطور في العادات والتقاليد الدبلوماسية ، مما يؤدي إلى ترسيخها ويجعل منها عرفاً يسهل معه أن يصبح قواعد قانونية دولية ، يتم الاتفاق على صياغتها بشكل معين لتصبح مقبولة وصالحة لخلق قانون دبلوماسي(٣٣) . وبالتالي فالعلاقة بينهما علاقة وثيقة ومتداخلة ويحكمها أمران(٣٤) :

١- أن العلاقات والعادات الدبلوماسية قد لعبتا دوراً في تشكيل القانون الدولي بمصدريه العرفي والاتفاقي .

٢- أن القواعد القانونية التي تتعلق بالدبلوماسية وتنظيم عملها قد أصبحت جزءاً من القانون الدولي وهو ما يمكن تسميته أحياناً بالقانون الدبلوماسي .

---

(٣٢) عزالدين فوده ، مرجع سابق ص ص٥٣-٥٤ .

(٣٣) محمود خلف ، الدبلوماسية : النظرية والممارسة ، عمان ، دار زهران ١٩٩٧ ، ص٨٨ .

(٣٤) عزالدين فوده ، مرجع سابق ، ص٥٧ .

الفصل الثاني

التطور التاريخي للدبلوماسية

تعتبر الدبلوماسية من أقدم الوظائف التي عرفتها المجتمعات منذ فجر التاريخ فمنذ وجدت الجماعات البشرية على وجه الكرة الأرضية وتكونت كل جماعة بشكل مستقل عن الأخرى ، كان لا بد من وجود مصالح مشتركة تفرض على هذه الجماعات وعلى قادتها وزعمائها الاتصال ببعضهم البعض إما مباشرة أو عن طريق ممثليهم الذين يملكون القدرة على التحدث والتفاوض باسم الجماعة التي ينتمون إليها ، وذلك لتنظيم العلاقات المتبادلة ، وتلبية الحاجات الفطرية أو تسوية النزاعات التي كانت تحدث بينهم . وبالتالي تحقيق المصالح المشتركة لجميع هذه الجماعات .

إن تاريخ الدبلوماسية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتاريخ الشعوب ، وهو ينسجم مع الأوضاع الاجتماعية الأساسية للمجتمعات في تنظيم وترتيب علاقاتها مع بعضهم البعض ، وبطبيعة الحال فقد تطورت الاتصالات الدبلوماسية بحسب التطور الذي أصاب العلاقات بين الجماعات والبيئة المحيطة بها ، كما أضافت الممارسة العملية مزيداً من الصقل والتأصيل واتجهت نحو إقامة علاقات ذات صفة دولية بين الشعوب عند انتقالها وتطورها من الحالة البدائية إلى الحالة المدنية والحضارية .

وسوف يتم تتبع المراحل التي تطورت بها الدبلوماسية ابتداءً من العصور القديمة وحتى العصور الحديثة .

أولاً :- الدبلوماسية في العصور القديمة

يشير بعض الباحثين من أمثال ردسلوب ونوملين إلى أن «الدبلوماسية قديمة قدم الشعوب ذاتها» وأنه «منذ المراحل الفطرية والضاربة في البدائية الإنسانية ، ظهرت مجموعة من المصالح المتبادلة والمعقدة التي افترضت قيام اتصال وتعاون بين الأفراد والمجتمعات» [(١)] .

وكذلك تشير موسوعة العلوم الاجتماعية بالفرنسية إلى أن الدبلوماسية كانت قد نشأت كوسيلة للاتصال والتفاهم بين الجماعات السياسية المتجاورة في العصور القديمة ، ومن ثم تطورت إلى نظام لإقامة علاقات ودية متبادلة بين السلطات السياسية في الأحقاب المتلاحقة [(٢)] .

---

(١) عبدالعزيز محمد سرحان ، مرجع سابق ، ص١٠ .

(٢) علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص٥٣ .

وقد عرفت الجماعات في العصور القديمة إقامة العلاقات الودية وتبادل الوفود والممثلين لإجراء المفاوضات وحل المنازعات ، وعمدت إلى الاستفادة من الدبلوماسية في أثناء الهدن التي كانت تتخلل الحروب من أجل حل النزاعات ، وكذلك من أجل وضع حد لتلك الحروب أو حتى في تكوين التحالفات واستعراض القوة (٣) .

كما وعرفت الجماعات البشرية القديمة وسائل الممارسة الدبلوماسية عن طريق الاتصال بين هذه الجماعات بواسطة الرسل الذين يقومون بمهام نقل الرسائل والتبليغات أو بواسطة إرسال زعماء القبائل بعض المقربين لهم ، أو كان الملك يرسل أحد أفراد حاشيته للقيام بمهمة إبلاغ أوامره أو توجيهاته لأفراد رعيته في المناطق البعيدة التابعة له . وتطورت الممارسة إلى حد تكليف مبعوث خاص من قبل زعماء القبائل أو الملك بالذهاب إلى رئيس آخر للتشاور معه في القضايا ذات الاهتمام المشترك وخاصة فيما يتعلق بقضايا الحرب والاستعداد لها والأخطار المصاحبة لها ، وحتى في المسائل المتعلقة بتسهيل التبادل التجاري(٤) ، ومسائل الصيد ، والرغبة في المصاهرة والزواج .

وبطبيعة الحال تطورت هذه الاتصالات مع مرور الزمن ، ومع تطور العلاقات الاجتماعية وما شهدته المجتمعات من تقدم وتطور ، الأمر الذي أدى إلى بروز مجموعة من الأعراف والتقاليد التي أُرسيت القواعد الدبلوماسية على أساسها .

وقد عرفت الحضارات الفرعونية والبابلية والصينية والهندية نظام المبعوثين الدبلوماسيين ، كما تشير الوثائق التاريخية إلى إرسال المبعوثين واستقبالهم بين شعوب هذه الحضارات بين بعضها البعض . فقد كان يتم اللجوء إلى المفاوضات لحل المنازعات سلمياً ، وإبرام معاهدات الصلح والسلام وتبادل الأسرى أثناء الحروب وبعدها ، وكذلك عقد معاهدات التحالف العسكري ومعاهدات عدم الاعتداء ، والاتفاق على المحافظة على القوافل التجارية وطرق مرورها . غير أن هذه العلاقات الدبلوماسية في ذلك الوقت لم تكن دائمة وانما كانت موسمية «دبلوماسية المناسبات» تنتهي بانتهاء المهمة أو المناسبة التي أرسلت البعثة من أجلها .

---

(٣) فاضل زكي محمد ، الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق ، بغداد ، مطابع دار الجمهورية ١٩٧٨ ، ص١٣ .

(4) Ranger Numelin, The Beginings of Diplomacy, Copenhagen, 1950, p1250.

وقد كان الهنود ينظرون إلى الأجانب نظرة عداء ، ومن هنا فإنهم كانوا يرون محاربة الأجانب أمراً ضرورياً ، وركزوا على عنصرين مهمين في ممارستهم للدبلوماسية وهما التجسس وإقامة المحالفات ، ولذلك جعل الهنود المهمة الأساسية للمبعوث هي جمع المعلومات عن الشعوب الأخرى ، والمهمة الثانية هي عقد معاهدات التحالف لتعزيزالقوة العسكرية ، وذلك انسجاماً مع التوجه الحربي الذي سيطر على الفكر الهندي وظل يحكم علاقاتهم مع غيرهم(٥) .

ويتضح اهتمام الهنود بالدبلوماسية من خلال كتب الهنود المقدسة ، خاصة الفيدا والمانو -أو قانون مانو Manou- الذي انتشر في الهند منذ القرن العاشر قبل الميلاد ، والذي تضمن بعض المواد الخاصة بالسياسة الخارجية والسفراء من حيث كيفية اختيار المبعوثين ، وتحديد الصفات التي يجب أن تتوافر فيهم وتوضح طبيعة مهمتهم . ويتضمن القانون أيضاً بيان واجبات الملك في تعيين المبعوثين من بين أولئك الذين يتمتعون بمكانة طيبة وشرف رفيع وقدرة عالية على تمثيل ملوكهم على أحسن صورة(٦) .

أما الصينيون فاهتموا بالدبلوماسية ، وتبادلوا البعثات الدبلوماسية مع القوى المجاورة لهم ، والتزموا بقواعد معينة من أهمها ما يتعلق باستقبال المبعوثين الدبلوماسيين ، وقواعد الاسبقية . كما طلبت الصين من مبعوثيها الالتزام ببعض التعليمات المتعلقة بسلوكهم في الخارج واستقصائهم للمعلومات بشكل سري(٧) .

ومما يؤكد اهتمام الصينيون بالدبلوماسية ما ذكر عن الفيلسوف كونفوشيوس بأنه دعا في القرن السادس قبل الميلاد إلى ضرورة أن يتم اختيار المبعوثين الدبلوماسيين من الأشخاص الذين يتمتعون بالفضيلة والأخلاق ويختارون على أساس القدرة والكفاية لكي يكونوا قادرين على تمثيل دولتهم لدى الجماعات والدول الأخرى في الخارج .

كما يؤكد وجود الممارسة والتمثيل الدبلوماسي في تلك الفترة التي تمثل العصور القديمة اكتشاف العلماء لمجموعة من المراسلات الرسمية في عهد أخناتون في تل

---

(٥) هشام آل شاوي ، مرجع سابق ، ص٤٠ .

(٦) فاضل زكي محمد ، مرجع سابق ، ص١٤ .

(٧) عزالدين فوده ، مرجع سابق ، ص٨٨ .

العمارنة وعلى جدران معبد الكرنك في مصر ، وهي الوثائق التي كانت تتبادلها دول المنطقة في الفترة الممتدة من عام ٣٥٠٠ إلى عام ٣٠٠٠ قبل الميلاد . كما أنشأ أخناتون أول وزارة خارجية في التاريخ ، وكانت تضم أقدم أرشيف عرفته البشرية يحتوي على المراسلات المتبادلة بين مصر وبابل وأشور[٨] .

كما يؤيد وجود العلاقات الدبلوماسية المعاهدة المشهورة التي أبرمت حوالي سنة ١٢٨٠ قبل الميلاد بين ملك مصر «رمسيس الثاني» و«خاتيسار» ملك الحيثيين ، وهي عبارة عن معاهدة صلح وتحالف دائم عقدت بعد الحرب التي نشبت بينهما ، وتقرر فيها إعادة السلام الدولي[٩] .

ويمكن اعتبار هذه المعاهدة نموذجاً لأصول المعاهدات بسبب كمال صياغتها ووضوح نصوصها وتعبيرها عن تنظيم الشرق القديم ، ومن أهم القواعد التي اشتملت عليها هذه المعاهدة .

- إقرار السلام وحسن الجوار وحرمة أراضي الدولتين
- التحالف الدفاعي ضد العدو الخارجي .
- تسليم المجرمين السياسيين .

وقد كان لجميع تلك الممارسات فضل في إرساء الأعراف والتقاليد الدبلوماسية فيما بعد ، حيث تم تطوير هذه الأعراف القديمة وتقنيتها في مرحلة لاحقة لصياغة قواعد القانون الدولي والاتفاقات الدولية المنظمة للعلاقات الدبلوماسية .

الدبلوماسية في عهد الإغريق

يرجع الكثير من الكتاب بداية الدبلوماسية المنظمة إلى عهد الإغريق والعلاقات بين المدن اليونانية القديمة . فقد أتاح وضع المدن اليونانية المجال لظهور التمثيل والممارسة الدبلوماسية . إذ كان نظام دولة المدينة يقوم على أساس وجود العديد من

---

(٨) انظر :

- محمد محمد التابعي ، العمل الدبلوماسي ، القاهرة ، مطبعة أكاديمية ناصر العسكرية العليا ، ١٩٧١ ، ص١٦ .
- أحمد عبدالمجيد ، قناصل الدول ، القاهرة ، دار المعارف ، ١٩٧٧ ، ص ص١٩-٢٠ .

(٩) علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص٧٤ .

الدول المتجاورة التي ترتبط بروابط ومصالح مشتركة فيما بينها[١٠] ، مما أدى إلى حدوث الاحتكاك والاتصال وازدياد التفاعل بين هذه المدن سواء كان ذلك في مجالات التعاون أو التنافس .

ويشير نيكلسون إلى أن اليونان قد طوروا نظاماً بديعاً دقيقاً للاتصال الدبلوماسي ، فقد عرفوا مبدأ التسوية بالتراضي أو المصالحة التي كانت تهدف إلى وقف الأعمال العدوانية والحروب ، وعرفوا كذلك الاتفاق الذي كان يعني الهدنة المحلية المؤقتة ، وكما عرفوا التعاون ونظام الاتفاقيات والمعاهدات والتحالف[١١] .

وقد أنيطت مهمة تمثيل دولة المدينة في المرحلة الأولى بالمنادين أو حملة الأعلام البيضاء ، بالإضافة إلى مسؤليتهم عن إدارة القصر الملكي والمحافظة على النظام في الاجتماعات . حيث كان المنادي يستخدم كرسول لإعلان رغبة الملك أو السيد حول مسألة معينة والتفاوض بشأن بعض الأمور ، وكانت المؤهلات المطلوب توافرها في المنادي هي الذاكرة القوية والصوت الجهوري .

وتطورت على مر السنين دبلوماسية اليونان ، وانتقلت في المرحلة الثانية إلى مستوى أعلى من مستوى المنادي إلى مرحلة الدبلوماسي الخطيب ، حيث كان يتم اختيار المبعوثين من أبلغ الخطباء والفلاسفة والحكماء . وكانت مهمة المبعوث الدبلوماسي لإحدى المدن هي التصدي لغريمه ممثل المدينة الأخرى ، وإدارة المفاوضات بالمناقشة أمام المجلس الشعبي للمدينة المبعوث إليها . وفي المرحلة الثالثة عندما ازدهرت حضارة دولة المدينة وتقدمت وسائل الاتصال تكررت البعثات الدبلوماسية لدرجة اقترابها من التمثيل الدبلوماسي الدائم وساعد ذلك على تكوين مجموعة من القواعد الخاصة بحصانة الممثلين الدبلوماسيين[١٢] .

ولا شك أن اليونان كان لهم إسهامات مهمة في مجال العلاقات الدبلوماسية ، فقد تبلورت في زمنهم قواعد وأسس للعلاقات الدبلوماسية بين دويلات المدن اليونانية في مجال السلم والحرب والحصانات والامتيازات الدبلوماسية . وكان السفراء يحملون تصريحات السفر والانتقال عبر البلدان ، كما كانت الدولة تكفل

---

(١٠) فاضل زكي محمد ، مرجع سابق ، ص١٥ .

(١١) هارولد نيكلسون ، تطور المنهج الدبلوماسي ، القاهرة ، مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٧٣ ، ص٣٠ ، ٣١ .

(١٢) هارولد نيكلسون ، الدبلوماسية ، مرجع سابق ، ص٢٩-٥٠ .

لهم نفقات الإقامة والسفر والمعاملات بسخاء وتكونت علاقات دبلوماسية بين هذه المدن شبه دائمة ، ولكن لم يكن هناك ممثلين دائمين ، فقد كانت مجالس الشعب أو جمعية المدينة هي التي تقوم بتفويض السفراء المؤقتين بمهامهم وتسليمهم خطابات الاعتماد وتقوم باستقبالهم(١٣) . وكذلك عرف اليونان نظام القناصل ، وكان القنصل ينتمي إلى مواطني المدينة التي يقيم فيها ، ويقوم برعاية مصالح مواطني المدينة التي عينته ، فيما صار يطلق عليه لاحقاً نظام القنصل الفخري .

ولكن رغم نجاح الإغريق في إرساء بعض المبادئ الدبلوماسية ، إلا أن الإغريق لم يعرفوا الثبات والاستقرار في التمثيل الدبلوماسي ، كما أن نظامهم الدبلوماسي قام على الخطابة والمراوغة في الكلام والإسهاب فيه ، ولم ينجح كثيراً في أداء مهمته ، وكانت السفارة تنشأ للقيام بمهمة محددة ومدة قصيرة الأجل . كما أنه لم يكن لدى السفراء تفويض كامل في مهامهم ، مما يضطرهم للعودة إلى مدنهم من أجل أخذ التوجيهات من المراكز أو إرسال ندوبين عنهم ، وقد أدت صعوبة المواصلات إلى عرقلة مهمة السفراء .

الدبلوماسية في عهد الرومان

غلبت على الدولة الرومانية النزعة العسكرية ، واشتهر عن الرومان أنهم كانوا محاربين غزاة اعتمدوا مبدأ القوة والحروب غير المتكافئة في علاقاتهم مع غيرهم من الدول . وكان لتفوقهم العسكري وفرض إرادتهم على الآخرين السبب الرئيس في توسع إمبراطوريتهم إلى جميع أنحاء المعمورة(١٤) ، وكانوا يفضلون استخدام القوة على استخدام الوسائل الدبلوماسية في علاقاتهم وفرض إرادتهم على غيرهم من الشعوب والقبائل المغلوبة على أمرها .

وكان الرومان يلجؤون إلى الدخول في معاهدات ومحالفات غير متكافئة ويصرون على الالتزام بها واحترامها ، ولذلك لم يكن اللجوء إلى المفاوضات من الأساليب المألوفة لديهم عند التعامل مع غيرهم من الشعوب . فقد كان الرومان يخيرون من يدخل معهم في نزاع بين أمرين : إما القبول بمشروع معاهدة في موضوع النزاع ، وإما

---

(١٣) هارولد نيكلسون ، تطور المنهج الدبلوماسي ، مرجع سابق ٣٦-٦٠ .

(١٤) محمد المجذوب ، العلاقات الدولية ، بيروت ، مكتبة مكاوي ، ١٩٧٨ ، ص٣٨ .

الرفض ويعني الدخول في حرب مما انعكس على الدبلوماسية بالفشل وأدى إلى عدم إمكانية تطوير عالمي على صعيد الممارسة .

ويقول عزالدين فوده في وصف ذلك «وعلى قدر ما نجح الرومان في خلق تراث ثقافي وقانوني وعسكري ، فقد أخفقوا نوعاً ما في ترك نفس الأثر في تكوين الفن الدبلوماسي»(١٥) .

ولكن على الرغم من ضعف الممارسة الدبلوماسية في زمن الإمبراطورية الرومانية إلا أنهم ساهموا في تطوير النظرية الدبلوماسية ، وذلك بانتشار وظائف أمناء المحفوظات المدربين لترتيب ودراسة الاتفاقيات والوثائق الدولية . وتكونت نتيجة لذلك مجموعة من المتخصصين في السوابق الدولية وشؤون الإجراءات والمراسم الدبلوماسية ، وبذلك تكون الدبلوماسية الرومانية قد ساهمت في تطوير فكرة «قدسية المعاهدات» وساعدت على إبراز الجانب العلمي للدبلوماسية بعد أن كانت الدبلوماسية تركز على التمثيل والمفاوضات في السابق(١٦) .

ويمكن تحديد أهم ملامح الدبلوماسية الرومانية بما يلي(١٧) .

١- انصرف اهتمام الرومان إلى الشكل قبل المضمون ويتضح ذلك من تركيز الرومان اهتمامهم إلى النظر بصحة إعلان الحرب بالشروط المرسومة قبل بدئها وكذلك بعقد الصلح طبقاً لمراسم معينة .

٢- إدارة مجلس الشيوخ الروماني للسياسة الخارجية وتوقيع المعاهدات ورعاية العلاقات الرسمية بين الدول الأجنبية .

٣- كان مجلس الشيوخ يقوم باستقبال سفراء الدول الأجنبية والاستماع إليهم ، وكان له الحق في رفض مقابلتهم ، وفي هذه الحالة تحدد لهم مدة زمنية لمغادرة

---

(١٥) عز الدين فوده ، مرجع سابق ، ص ص١٠١-١٠٢ .

(١٦) علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص٧٧ .

(١٧) انظر في ذلك .

- هشام آل شاوي ، الوجيز في فن المفاوضة ، بغداد ، مطبعة شفيق ١٩٦٦ ، ص ص٤٤-٥٥ .
- علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص ٧٠-٧١ .
- عبدالمنعم جنيد ، دراسات في القانون الدبلوماسي ، القاهرة ، مطابع سجل العرب ، ١٩٧٥ ، ص١٧ ، ١٨ .

روما بحيث إذا تجاوزوا هذه المدة يفقدون حصانتهم .

٤- كان السفراء عند عودتهم إلى روما يقدمون إلى مجلس الشيوخ تقريراً مفصلاً يتم التصويت عليه بالموافقة أو بالرفض من قبل المجلس .

٥- منح المبعوثين الدبلوماسيين الأجانب لدى روما حصانات شخصية حتى في وقت الحروب حسب قانون الشعوب الذي اعترف بذلك .

٦- كان تكوين البعثة الدبلوماسية في عهد الرومان يتم من قبل مجلس الشيوخ ويتراوح عددها من شخصين إلى عشرة أشخاص بحسب أهمية الموضوع الذي توفد بشأنه .

٧- أنشأ الرومان ديواناً خاصاً بالشؤون الخارجية ، وكانت تسند إليه مهمة رعاية العلاقات القانونية التي تقوم بين روما والدول الأجنبية ، وتحديد قرارات مجلس الشيوخ بشأنها في وقت السلم والحرب ، فلا تبدأ الحرب إلا بعد أن يقوم هذا المجلس بإعلانها .

ثانياً :- الدبلوماسية في العصور الوسطى :

الدبلوماسية في عهد البيزنطيين

أصبحت الإمبراطورية الرومانية نتيجة الأحداث التي مرت بها في القرنين الرابع والخامس الميلادي مقسمه إلى قسمين ، الدولة الرومانية الغربية وعاصمتها ميلانو ، والدولة الرومانية الشرقية التي قامت في بيزنطة وأدت لقيام روما جديدة في القسطنطينية ، واستمرت هذه الدولة حتى ظهور الدولة الإسلامية[١٨] .

وقد اتجه البيزنطيون بسبب ضعفهم للاعتماد على الدبلوماسية على عكس الرومان الذين كانت قوتهم سبباً في عدم اهتمامهم بالدبلوماسية . وكانت مساهمة البيزنطيين أكثر أهمية على صعيد الممارسة الدبلوماسية[١٩] ، إذ شعر البيزنطيون بحاجتهم الماسة للدبلوماسية لمواجهة الأخطار التي تهددهم من الشعوب المحيطة بهم . ولجؤوا إلى استخدام المفاوضة الدبلوماسية في علاقاتهم مع غيرهم من الشعوب ،

---

(١٨) انظر :- عز الدين فوده ، مرجع سابق ، ص١٠٨ .

- Steren Runciman, Byzantine Civilization, Meridian Books, New York, 1956. Pp 9-240.

(١٩) هارولد نيكلسون ، الدبلوماسية ، مرجع سابق ، ص١ .

واستخدموا المكر والحيلة لإضعاف أعدائهم عن طريق إثارة بعضهم ضد بعض ، والحيلولة دون وحدتهم . إن تحقيق هذه الغاية كان يحتاج إلى قدرة عالية من الفطنة واللياقة ، وتقديم الحجج والبراهين لإقناع كل طرف بأن مصلحته تكمن في معاداة الطرف الآخر . وهذه المهمة اقتضت وجود جهاز متمرس في فن المفاوضات وفي جمع المعلومات وتقصّي أخبار الأعداء واتصالاتهم وتفكيرهم واحتمالات تحالفهم لتفادي الخطر قبل وقوعه[٢٠] .

ومثل هذه الوظائف الجديدة في المراقبة وجمع المعلومات التي أخذ الدبلوماسي يضطلع بها في زمن البيزنطيين جعلت مهمته غير مقتصرة على إعلان وجهة نظر بلاده والدفاع عنها وإقناع الغير بها[٢١] ، وهكذا حل الدبلوماسي الرقيب محل الدبلوماسي الخطيب .

ويمكن القول بأن الدبلوماسية البيزنطية امتازت بالخصائص التالية :[٢٢] .

١- اعتمد البيزنطيون الممارسة الدبلوماسية ومهارات التفاوض للدفاع عن مصالحهم ، واستخدموا أسلوب الدبلوماسي المراقب بدل الدبلوماسي الخطيب الذي يعتمد على خبرة ومهارات الدبلوماسي .

٢- أنشأ البيزنطيون في القسطنطينية ديواناً خاصاً للشؤون الخارجية من أجل تدريب المفاوضين وإعدادهم للقيام بأعمال السفارة لدى الدول الأخرى ، كما تم إنشاء ديوان آخر للاهتمام بمصالح المبعوثين الأجانب وشؤونهم .

٣- استلزم الأسلوب الذي اتبعه البيزنطيون في تحريض الشعوب المحيطة بهم على بعضهم البعض ، أن يكون لدى حكومتهم معلومات كاملة عن المطامع ومواقع الضعف والقوة عند الشعوب الأخرى ، مما جعل إعداد التقارير عن البلاد الموفد إليها السفير هدف أساسي للسفارات البيزنطية .

---

(٢٠) عدنان البكري ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، الكويت ، كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع ، ١٩٨٥ ، ص٢٤ .

(٢١) عزالدين فوده ، مرجع سابق ، ص١٠٨ .

(٢٢) انظر في ذلك :

- علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص٧٢-٧٥ .
- عزالدين فودة ، مرجع سابق ، ١٠٨-١١٥ .

٤- اهتمت الدبلوماسية البيزنطية اهتماماً زائداً بموضوع المراسم وإجراءات الحماية والحصانة وحسن الاستقبال للسفراء الأجانب المعتمدين لدى الإمبراطورية البيزنطية .

الدبلوماسية عند العرب والمسلمين.

عَرف العرب الدبلوماسية في الجاهلية قبل مجيء الإسلام ، فقد فرض موقع شبه الجزيرة العربية كملتقى لطرق القوافل الجارية بين الشمال والجنوب والشرق والغرب وتعاطيهم التجارة -رحلة الشتاء والصيف- التي ورد ذكرها في القرآن الكريم- قيام روابط بين العرب والأقوام الأخرى ، مما تطلب قيام الاتصالات والمفاوضات وعقد المعاهدات التجارية وكانت السفارات تقوم في العادة بمهمة التهنئة أو المفاوضة(٢٣) .

وعندما جاء الإسلام تميزت العلاقات الدولية والدبلوماسية التي أقامها الرسول ﷺ بمبدأ العالمية والشمولية لأن الرسالة الإسلامية رسالة عالمية وقد جاء الخطاب فيها للناس جميعاً بقوله تعالى ﴿وما أرسلناك إلا كافةً للنّاس بشيراً ونذيراً﴾ [سبأ ٢٨] وقوله تعالى : ﴿وما أرسلناك إلا رحمة للعالمين﴾ [الأنبياء ١٠٧] ، حيث كانت مبادئ الإسلام تدعوا إلى الوئام والتعاهد وقد تم إنشاء دولة عربية إسلامية موحدة لها مكانتها وهيبتها في العالم المعروف في ذلك الوقت ، وامتدت إلى أرجاء كثيرة من المعمورة وازداد احتكاكها بالشعوب والدول الأخرى مثل الفرس والروم . وتطورت العلاقات الدولية انطلاقاً من فكرة الشمولية والعالمية التي جاء بها الإسلام . حيث قامت الدولة الإسلامية على مبدأ السلام كقاعدة أصلية ، وعلى مبدأ الحرب كحالة استثنائية بمعنى الدفاع ضد أي عدوان ، والحرب الهجومية لمنع نفوذ القوى المعتدية ، وهذا ما عرف بسياسة الفتح(٢٤) .

وقد خلق قيام الدولة الإسلامية اهتمامات جديدة سياسية واجتماعية ودينية مختلفة عن تلك التي عرفت في الجاهلية ، وأخذت السفارات الإسلامية مظهراً جديداً يهدف إلى نشر رسالة الإسلام . وبدأ الرسول ﷺ علاقاته الخارجية بإيفاد

(٢٣) جمال بركات ، مرجع سابق ، ص٣٣ .

(٢٤) علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص٧٦ .

المبعوثين من الصحابة ونقلهم الرسائل إلى القبائل العربية للتعريف بالدين الجديد والدعوة للايمان به ، وكذلك أرسل الرسول رسائل إلى هرقل إمبراطور الروم وكسرى ملك الفرس والنجاشي ملك الحبشة والمقوقس ملك مصر .

ولم تقتصر أهداف الدبلوماسية الإسلامية في زمن الخلفاء الراشدين على إرسال الرسل والدعوة بالطرق السلمية ، بل تعددت فأصبحت بالإضافة إلى ذلك تشمل نشر الدعوة الإسلامية ، والتفاوض في حالة الحرب من اجل عقد اتفاقيات الصلح وحل المنازعات سلمياً وتبادل الأسرى وفدائتهم ، وتقصي المعلومات عن الدول الأخرى(٢٥) .

وفي عهد الدولة الأموية ، استمرت العادات الإسلامية من حيث طبيعتها وأهدافها على نحو ما كانت عليه في عهد الخلفاء الراشدين ، وعملت الدبلوماسية كعامل مساعد للجوء إلى تنظيم الهدن ، وقد كان ذلك واضحاً في علاقة الأمويين مع الدولة البيزنطية في أواخر القرن السابع الميلادي عندما كانوا يشعرون بحاجتهم إلى الاستقرار الداخلي لجؤوا إلى عقد معاهدات الصلح والسلم مع الروم(٢٦) .

وعملت الدولة الأموية على إحلال الدبلوماسية محل الحرب مع خصومها ، كما أنشأت ديوان الرسائل الذي كان بمثابة مكتب للشؤون الخارجية ، يعد الرسائل الموجهة للملوك والأجانب ، ويستقبل الكتب الواردة منهم كما يدرس ويحلل التقارير التي يرسلها السفراء والملوك .

وقد استمرت البعثات الدبلوماسية في النمو في عهد الأمويين ، حيث ازداد تبادل السفراء بين الروم ودمشق ، وشمل إرسال البعثات كذلك إلى الهند والصين ، كسفارة قتيبة بن مسلم في عهد الخليفة سلمان بن عبدالملك إلى الصين عام ٩٦ هجري وسفارة عمر بن عبدالعزيز إلى الهند عام ١٠٠ هجري ، وكان هدف هذه البعثات هو الدعوة إلى الإسلام أو دفع الجزية .

وفي عهد الدولة العباسية ازدادت أعباء الدولة وتشابكت مصالح المسلمين بسبب تضاعف احتكاكهم بالعالم الخارجي ، فأصبح على الدبلوماسية أن ترعى المصالح الجديدة وتحافظ عليها . وكان على العباسين ، بسبب تطور الأوضاع الدولية

---

(٢٥) هشام آل شاوي ، مرجع سابق ، ص٥١ .

(٢٦) جمال بركات ، مرجع سابق ، ص٣٤ .

وظهور قوة جديدة في أوروبا هي دولة الفرنجة ، أن يواجهوا هذه الأوضاع والتهديدات التي يشكلها الروم والبيزنطيون على الإمبراطورية العربية في الشرق . فقد وُجِدت إلى جانب الدولة العباسية الدول التالية : الإمبراطورية البيزنطية في القسطنطينية ، والدولة الأموية في الأندلس ، ودولة الفرنجة في جنوب فرنسا . في هذه الظروف السياسية شهدت الدبلوماسية الإسلامية تطوراً كبيراً لتواجه تحديات العصر وتتعامل معها(٢٧) . ومن هنا فقد تعززت البعثات الدبلوماسية وتنوعت وتعددت أغراضها ووظائفها ، حيث أصبح تبادل الدبلوماسين وسيلة لتوثيق الصلات التجارية والثقافية وتبادل الأسرى وفض المنازعات وعقد المعاهدات . وكان للدبلوماسيين دور مهم في توثيق الحكومة الشرعية المركزية في بغداد والولايات والممالك ، وقويت بذلك العلاقات الدولية مع الروم والفرنجة والصين ، فقد أوفد الخليفة أبو جعفر المنصور سفارات إلى الروم والفرنجة ، وتعززت العلاقات الدبلوماسية أكثر فأكثر زمن الخليفة هارون الرشيد وشارلمان بسبب المنافسة التي كانت بين العباسيين ودولة عبدالرّحمن في الأندلس ، حيث لجأت هذه الدول إلى الدبلوماسية على أكثر من صعيد من أجل التحالف أو قيام التوازن وذلك حسب الظروف وتطورات الأحوال في ذلك الوقت(٢٨) .

وعندما انقسمت الدولة الإسلامية إلى ممالك وإمارات مع نهاية العصر العباسي ، أخذت الدبلوماسية تضطلع بدور جديد في تطبيع العلاقات وتوثيقها بين الخلافة في بغداد والممالك الأخرى الإسلامية وغير الإسلامية ، حيث شملت السفارات بالإضافة إلى الخلفاء المسلمين الاتصال برؤساء الدول الأجنبية .

ومع استمرار العرب في الاتصال بالدول والشعوب المجاورة أدى ذلك إلى مزيد من المعرفة والإضافة الجديدة في تطوير أسلوب السفارات الدبلوماسية الإسلامية .

وعندما قامت الحروب الصليبية ازدهر النشاط الدبلوماسي وأصبحت المهمة الأساسية للدبلوماسية هي إجراء المفاوضات وعقد المعاهدات بين المسلمين والصليبين ، حيث أبرمت مع الصليبين عدة هدن منها ، اتفاقية الهدنة أثناء حصار عكا عام ١١٨٩ لمدة ثلاث سنوات ، واتفاقية الهدنة بعد حصار دمياط عام ١٢١٨م

---

(٢٧) عدنان البكري ، مرجع سابق ، ص٣٠ .

(٢٨) علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص٨٥ .

لمدة ثماني سنوات ، ومعاهدة يافا عام ١٢٢٩ لمدة عشر سنوات ، وفي تلك الفترة حاول صلاح الدين الأيوبي تعزيز العلاقات الدبلوماسية مع البيزنطيين ضد الصليبيين[٢٩] .

ومع نهاية الحروب الصليبية حاول ملوك أوروبا التعاون مع المغول لإضعاف المسلمين ، غير أن هذه المحاولات لم تنجح لأن المغول كان يعتبرون أن التحالف مع الغرب هو نوع من التبعية له ، ولكن عندما نجح المغول في المفاوضات التي جرت مع ملك أرمينيا أعلن المغول عن حمايته للمسيحيين في أرمينيا وجهز جيشاً لتدمير بغداد عام ١٢٥٨ . ولكن علاقات المغول مع أوروبا ضد المسلمين لم تتطور وفشلت محاولات التقارب بينهما . وشعر ملوك أوروبا بضرورة إقامة العلاقات الطبيعية مع الشرق العربي ، فنشطت الاتصالات وأقيمت السفارات وكثرت المعاهدات والاتفاقيات وفتحت البعثات الأوروبية إلى الشرق امتيازات مختلفة[٣٠] .

ويمكن تلخيص أهم خصائص الدبلوماسية العربية الإسلامية فيما يلي :[٣١]

١- اتسمت الدبلوماسية منذ بداية الدولة الإسلامية بطابع الدعوة السلمية الذي أكده النبي ﷺ منذ البداية ، والذي يقوم على عدم البدء بالحروب أو اللجوء إلى استخدام السلاح إلا في حالة الدفاع ضد العدوان ، وحماية الضعفاء من الظلم . وتجدر الإشارة أيضاً إلى إبراز حقيقة مهمة وهي أن الدولة العربية الإسلامية قامت على رسالة حضارية قوامها خير وسعادة الإنسان وأن الدولة هي أداة لتحقيق هذا الخير في الداخل وفي نمط علاقاتها الدولية[٣٢] . وانطلاقاً من هذه المبادرة وهذه الرسالة الحضارية ، مارس العرب الدبلوماسية وأوفدوا البعثات الدبلوماسية إلى مناطق متعددة في العالم .

٢- كان للبعثات الدبلوماسية عند العرب والمسلمين أهداف متعددة ومتنوعة يمكن ذكرها كما يلي :[٣٣]

---

(٢٩) جمال بركات ، مرجع سابق ، ص٣٥ ، ٣٦ .

(٣٠) علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص٨٦ .

(٣١) فاضل زكي محمد ، مصدر سابق ، ص٤٦ .

(٢٣) علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص ص٨٧-٨٨ .

(٣٣) سموحي فوق العادة ، الدبلوماسية الحديثة ، بيروت ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٣ ، ص٢٣-٢٤ .

- الدعوة إلى الإسلام وإقامة علاقات ودية مع دول وشعوب العالم الآخر .
- جمع المعلومات والأخبار عن حالة العدو ومراقبة ميدان قوى الدولة المجاورة ، وعقد التحالفات السياسية والعسكرية .
- تبادل الأسرى وفدائتهم ودراسة أحوالهم وكيفية معاملة الأعداء لهم .
- دعم الروابط الثقافية والمساعدات العسكرية ، والإصلاح بين الممالك الإسلامية التي كانت تقوم على نوع من المساعي الحميدة والوسائط بين الملوك والسلاطين .

٣- امتازت الممارسة الدبلوماسية في الدولة العربية الإسلامية ببعض الميزات الأخرى وهي :
- أن البعثة الدبلوماسية كانت تتألف من السفير وحاشيته وكان السفير يمثل رئيس الدولة يتحدث باسمه ويفاوض ويعقد المعاهدات نيابة عنه .
- كان يتم اختيار السفراء من الشخصيات البارزة من ذوي الفصاحة ونفاذ الرأي ورجاحة العقل والجرأة والحلم والقدرة على كظم الغيظ والثقافة والأصل النبيل(٣٤) .
- كان على السفراء حال عودتهم من مهمتهم أن يرفعوا إلى الخليفة أو السلطان التقارير المفصلة عن البلاد التي أرسلوا إليها .
- كانت الدولة الإسلامية في عهدها الأول تملك ديوان يسمى ديوان الرسائل ، ويختص بالمكاتبات والرسائل مع الملوك وغيرهم من رؤساء الدول المجاورة ، وكان يتم تدوين المعاهدات الدبلوماسية التي كانت تجري أيضاً مع المسلمين وغير المسلمين .
- كان يتم استقبال الممثل الدبلوماسي عند قدومه على حدود الدولة الإسلامية ، وكان اصطحابه إلى العاصمة يعني اعتماده في المهمة الموكول إليها . وكانت تقام له مراسم الاستقبال والتكريم في العاصمة ويترك في قصر الضيافة لمدة زمنية معينة حتى يحظى بمقابلة الخليفة .
- أرسى المسلمون قواعد الأمان ، وهي منح الحصانة الشخصية التامة للسفراء والمبعوثين طوال إقامتهم في الدولة الإسلامية ، واستمرار العمل على ضمان

---

(٣٤) عزالدين فوده ، مرجع سابق ، ١٥٣ .

حصانة السفير وحاشيته ، وذلك تمكيناً له من إنجاز مهمته[٣٥] .

ومن يحاول أن يقارن بين الدبلوماسية الإسلامية وغيرها من الدبلوماسيات التي عرفها العالم على مر العصور سيجد أن هناك فرقاً شاسعاً بينهما ، ذلك أن الدبلوماسية الإسلامية محكومة بكل أبعادها ومستوياتها بالعقيدة الإسلامية وبأهداف الرسالة السماوية التي نزلت على الرسول ﷺ بينما الدبلوماسيات الأخرى مرتبطة بالمصالح الآنية والمنافع المؤقتة ، مما قد يجعلها في بعض الأحيان دبلوماسية خطرة على حياة الناس والمجتمعات .

وقد تميزت الدبلوماسية الإسلامية بأنها دبلوماسية ملتزمة ورسالتها جزء من رسالة الإسلام وهذه حقيقة قائمة منذ عهد الرسول ﷺ وعهد الخلفاء الراشدين ، ومن هذا المنطلق ترفض أي توجيه سياسي يناقض العقيدة الإسلامية وتعاليمها ، فهي ترفض الكذب لها أو عليها ، ولا تقبل قتل الأبرياء سواء من المسلمين أو غيرهم ، ولا تقبل إثارة الفتن ، ولا تقبل ظلم الإنسان للإنسان[٣٦] .

كما أن الدبلوماسية الإسلامية نهجت منهجاً حضارياً عالميا راقياً ، يرتكز على حكمة الكلمة ، وحكمة الخطاب ، وحكمة الحوار ، قال تعالى : ﴿ادعُ إلى سبيل ربّك بالحكمة والموعظة الحسنة وجادلهم بالتي هي أحسن إنّ ربّك هو أعلم بمن ضلّ عن سبيله وهو أعلم بالمهتدين﴾ (النحل ، ١٢٥)

والحكمة هنا تعني الخطاب الفكري الذي يملأ العقل قناعة والقلب طمأنينة ، والموعظة الحسنة هي مخاطبة العقل والوجدان معاً ، وفي آنٍ واحد ، والجدال بالتي هي أحسن هي الحوار بين العقلاء يبحث الفكر الذي ينتهي بهم إلى الحق والتبصر بالصواب[٣٧] .

وعرفت الدبلوماسية الإسلامية المعاهدات والمواثيق وأوجب الله تعالى الوفاء بهذه المعاهدات والاستقامة على مبادئها وعدم نقضها والخروج عليها ﴿يا أيّها الّذين آمنوا أوفوا بالعقود﴾ [المائدة :١] ومدح اللّه المؤمنين بأنهم أوفياء بالعهود والمواثيق

---

(٣٥) جمال بركات ، مرجع سابق ، ص٣٨ .

(٣٦) عزالدين الخطيب التميمي ، الإسلام وقضايا العصر ، مكتبة الرأي ، عمّان ، الطبعة الأولى ٢٠٠٠ ، ص٥٢-٥٣ .

(٣٧) المرجع السابق ص٤١-٤٩ .

بقوله : ﴿الَّذين يوفون بعهد اللّه ولا ينقضون الميثاق﴾ [الرعد : ٢٠]

وبهذا تكون الخصائص والسمات التي تميزت بها الدبلوماسية العربية الإسلامية والتي كانت في مجملها انعكاس للمبادئ التي جاءت بها الشريعة الإسلامية كنظام سياسي ديني لا يوجد فيه انفصام بين السياسة والأخلاق ، قد ساهمت في إغناء التقاليد الدبلوماسية وأرست قواعد وأصول في غاية الأهمية ما زالت حتى اليوم من أهم قواعد تنظيم التمثيل الدبلوماسي ، وخاصة تلك القواعد المتعلقة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية .

ثالثاً :- الدبلوماسية التقليدية : ما قبل الحرب العالمية الأولى

شهدت الدبلوماسية منذ عصر النهضة تطوراً كبيراً في مجال إرساء التقاليد والأعراف ، وأصبحت دبلوماسية دائمة ومستقرة . وأدى استمرار تبادل البعثات الدائمة وثباتها إلى جعل الدبلوماسية مهنة لها أصول وقواعد واضحة وثابتة . وقد استمرت الدبلوماسية التقليدية منذ القرن الخامس عشر وحتى الحرب العالمية الأولى ، حيث اتسمت بأنها دبلوماسية ثنائية وذات طابع سري .

يُعد عصر النهضة بداية لانتقال الدبلوماسية وتطورها من الدبلوماسية القديمة التي كانت غير دائمة وغير مستقرة إلى دبلوماسية مستقرة ودائمة . إذ كانت الدبلوماسية وكل ما يتعلق بالسياسة الخارجية يرتبط بالحاكم ومساعديه خلال فترة القرون الوسطى ، وكان يتولى مسؤولية موضوع الدبلوماسية والحرب الأساقفة الأمراء الذين يرأسون البعثات الدبلوماسية . ولم تكن مهمة إدارة شؤون الحرب والعمل السياسي من مهام جهاز متخصص ومستقل يشرف عليه محترفون في مجال الحرب والدبلوماسية(٣٨) .

ومع الدخول في عصر النهضة منذ بداية القرن الخامس عشر بدأت رياح التحول والتغيير تتسارع وتدفع نحو العمل بقواعد جديدة للممارسة الدبلوماسية ، وكان من أوائل بوادر هذا التحول اعتماد مبدأ التمثيل الدبلوماسي الدائم . فقد بادرت الدول الأوربية إلى إقامة السفارات واعتماد البعثات الدبلوماسية الدائمة التي بدأت تتوسع

---

(٣٨) علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص٩٢ .

وتنتشر منذ القرن السابع عشر[٣٩] . وقد كان الكرسي البابوي أول من بادر بإنشاء نظام البعثات الدائمة[٤٠] .

ولعل معالم هذا التطور بدأت تبرز بشكل أكثر وضوحاً بعد معاهدة وستفاليا عام ١٦٤٨ ، التي أقرت مبدأ ميزان القوى لأول مرة . وكان على الدول التي كانت تتنافس مع بعضها أن تقوم بإنشاء البعثات الدبلوماسية الدائمة من أجل مراقبة بعضها البعض . واستمر تطور الدبلوماسية قدماً بعد قيام الثورة الفرنسية حتى أصبح التبادل الدبلوماسي الدائم من الحقوق المقررة لكل دولة ذات سيادة[٤١] .

وقد بدأت محاولات تقنين قواعد الدبلوماسية مع مؤتمر فيينا لعام ١٨١٥ ، حيث أقر هذا المؤتمر قواعد دولية ثابتة ومهمة تعد حجر الأساس في بناء الدبلوماسية الحديثة وبدأت الدبلوماسية تأخذ طابع المهنة والاحتراف . وأصبح المبعوث الدبلوماسي يمثل دولته وليس شخص الحاكم أو السيد ، وأخذ أعضاء البعثة يتمتعون بنوع من الاستقلالية وببعض الحصانات والامتيازات باعتبارهم جزءاً من موظفي الدولة ويقومون بتمثيلها .

وهذا التطور في العمل الدبلوماسي فتح الباب لظهور الدبلوماسية الذاتية[٤٢] ، وهو ما يعني أن السفير أصبح ذا شخصية مستقلة وصاحب اختصاص يسهم من خلاله في إعداد وتنفيذ السياسة الخارجية لدولته . وعلى الرغم من جميع هذه التطورات التي شهدتها الدبلوماسية إلا أن الطابع السري بقي مسيطراً بسبب التنافس الاستعماري الذي ساد بين الدول في تلك الفترة ، ولم تكن نتيجة لذلك أي تأثير للرأي العام في العملية الدبلوماسية برمتها .

ولا شك أن الدبلوماسية الإيطالية والدبلوماسية الفرنسية كانتا تمثلان أفضل نموذجين للدبلوماسية التقليدية التي وجدت في تلك المرحلة ، فقد تركتا أثاراً كبيرة في تحديد وتنظيم أسلوب الممارسة الدبلوماسية ، وبطبيعة الحال كان لكل واحدة منها خصائصها التي تميزها عن الأخرى .

---

(٣٩) المرجع السابق ص٩٢ .

(٤٠) هشام آل شاوي ، مرجع سابق ، ص٥٧ .

(٤١) علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص٩٣ .

- **الدبلوماسية الإيطالية**

انعكس تطور الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في ماهية العلاقات التي نشأت بين الدويلات الإيطالية التي قامت على أساس المساواة في السيادة والاستقلال ، وأصبحت الدبلوماسية وسيلة دائمة للاتصال وتنظيم العلاقات بين هذه الدويلات . وقد اشتهرت مدينة البندقية في القرن الثالث عشر بالفن الدبلوماسي ، حيث كانت ترسل سفراءها إلى جميع الدويلات الإيطالية ، ثم أنشأت بعثات في فرنسا وإسبانيا وإنجلترا وبعض الدول الأوروبية الأخرى ، وكان سفراؤها إلى هذه الدول يقيمون هناك فترة تتراوح بين ثلاثة إلى أربعة اشهر[٤٣] .

وقد ازدهرت دبلوماسية البندقية حتى منتصف القرن الثامن عشر حيث وصف سفراء البندقية بأنهم أكثر السفراء حنكةً ، ورأياً وإحاطةً بالمعلومات والأحداث[٤٤] . إذ أنشأت البندقية جهازاً دبلوماسياً دقيقاً يتميز بحسن التنظيم والدقة في جمع المعلومات وحفظ الوثائق وتصنيفها وحسن الإعداد للتقارير والرسائل ، ووضعت اللوائح والضوابط التي تحكم تعيين السفراء ومراقبة تصرفاتهم ومدة خدمتهم[٤٥] .

أما الدويلات الإيطالية الأخرى ، فقد أنشأت بعثات دبلوماسية لها في الدول الأخرى ، فأرسلت ميلانو بعثة دائمة إلى جنوا عام ١٤٥٥ ، ثم بعثة دائمة إلى روما عام ١٤٦٠ ، وبعد ذلك بعدة سنوات أنشأت معظم الدويلات الإيطالية سفارات دائمة لها في لندن وباريس وأخذت ظاهرة التمثيل الدبلوماسي تنتشر في بقية دول القارة الأوربية .

وكان من أهم التقاليد الدبلوماسية أن السفراء الإيطاليين كانوا يزودون ببعض

---

(٤٢) هارولد نيكلسون ، تطور المنهج الدبلوماسي ، مرجع سابق ، ص١٤٣ .

(٤٣) محمد مختار الزقزوقي «ترجمة» دراسات دبلوماسية ، القاهرة : مكتبة الأنجلو- المصرية ، ١٩٧٢ ، ص٧٤ .

(٤٤) هارولد نيكلسون ، تطور المنهج الدبلوماسي ، مرجع سابق ، ص٧٣ .

(٤٥) حيدر بدوي صادق ، مستقبل الدبلوماسية في ظل الواقع الإعلامي والاتصالي الحديث : البعد العربي ، أبو ظبي ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، ١٩٩٦ ، ص١٤ .

التعليمات التي تتضمن(٤٦) :

١- تعليمات علنية تتعلق بتوثيق العلاقات السياسية والتبادل التجاري .

٢- تعليمات سرية تتعلق بمصادر المعلومات وعقد الصفقات ورعاية مصالح الدولة الموفدة أو حتى في حبك المؤامرات وتقويض مركز الخصوم .

وكان من أهم الواجبات المسندة للسفراء هي استطلاع الأخبار وجمع المعلومات عن الدولة الموفد إليها وإرسالها أولاً بأول إلى دولته ، ثم يقوم بعد عودته بتقديم تقرير مفصل وشامل عن ما قام به من مباحثات في الدولة الموفد إليها . وكان السفير يعتبر مصدراً هاماً للمعلومات والأخبار إذ لم تكن الصحافة ووسائل الأعلام معروفة في ذلك الوقت .

ولا شك أن الكاتب الإيطالي الكبير نيكولا ميكافيللي الذي عاش في تلك الفترة كان له تأثير قوي وبارز على أسلوب الحكم وانعكست أفكاره التي وضعها في كتابة «الأمير» على العمل السياسي والدبلوماسي ، حيث نادى ميكافيللي بحق الحاكم المطلق في اتخاذ الخطوات اللازمة للمحافظة على حكمة وفرض سيطرته بعيداً عن الالتزام بأي نوع من الأخلاق ، وحتى ولو لجأ الحاكم إلى كل أنواع الكذب والمكر والخديعة . وقد انتشرت نتيجة لذلك الرشوة للحصول على المعلومات وسرقة الوثائق والعمل بسرية وخفاء . وعلى الرغم من الانتقادات الكثيرة التي تعرض لها الكتاب إلا أن الميكافيللية استقرت في الفكر السياسي كتعبير عن «الغاية تبرر الوسيلة» مهما كان نوعها(٤٧) .

وقد غلب طابع السرية على الدبلوماسية الإيطالية ، وكانت الدبلوماسية العلنية موضع شك ، وذلك لفقدان الثقة بين جميع الأطراف المعنية . وتجدر الإشارة إلى أن بعض المورخين قد ربط بداية الدبلوماسية الحديثة بازدهار النشاط الدبلوماسي

---

(٤٦) انظر في ذلك :

- جمال بركات ، مرجع سابق ، ص٣٩ .
- شارل تاير ، الدبلوماسي «ترجمة خيري حماد» بيروت ، دار الطليعة للطباعة والنشر١٩٦٠ ، ص٢٠ وما بعدها .

(٤٧) جمال بركات ، مرجع سابق ، ص٤٠ .

لدويلات المدن الإيطالية في القرن الخامس عشر الميلادي[٤٨] .

- **الدبلوماسية الفرنسية.**

برز الاهتمام الفرنسي بالدبلوماسية منذ أوائل القرن السابع عشر ، وكان لوصول الكاردينال ريشيليو «C.Richelieu» إلى مجلس الوزراء في فرنسا عام ١٦٢٤ أكبر الأثر في تطور الدبلوماسية على صعيد النظرية والممارسة ، حيث قام بتأسيس أول جهاز مركزي دائم لرسم السياسة الخارجية بهدف تتبع سير المفاوضات والإشراف على إقامة علاقات دائمة ومستقرة مع الدول الأخرى[٤٩] . وقد أرسى ريشيليو بعض المبادئ المهمة في الدبلوماسية من أهمها :[٥٠]

١- تقديم مصلحة الدولة باعتبارها مصلحة ثابتة على أي اعتبار ، وإنها تجيز للدولة الدخول في تحالفات مع أية دولة أخرى طالما أن هذا التحالف يخدم هذه المصلحة .
٢- جعل المفاوضة مهنة دائمة ومناطة بيد وزير واحد حتى تكون فعالة .
٣- حاول توعية الرأي العام بسياس الدولة ، فأصدر النشرات للتعريف بأهداف السياسة الخارجية .
٤- النظر بحذر إلى المعاهدات خلال مرحلة التفاوض ، ولكن عند الوصول إلى اتفاق فينبغي احترامه والالتزام به .
٥- النظر إلى الدبلوماسية على أنها نهج متواصل ومستمر يهدف إلى إنجاز اتفاقات دائمة تؤدي إلى إقامة علاقات وطيدة مع الآخرين .

---

(48) George Ball, Diplomacy for a Crowded World, Boston, Little Brown and Company, 1971.

(٤٩) علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص ص٩٦-٩٧ .

(٥٠) انظر في ذلك :

- جمال بركات ، مرجع سابق ، ص٤١ .

- عطا محمد صالح زهره ، في النظرية الدبلوماسية ، بنغازي ، منشورات جامعة قاريونس ، ١٩٩٣ ، ص ص٨٤-٨٥ .

٦- تجميع الاختصاصات المتصلة بالعلاقات الخارجية في وزارة للشؤون الخارجية عام ١٦٢٦ .

وانتشرت لفرنسا سفارات دائمة في معظم الدول منذ عام ١٦٨٥ ، إذ كان لفرنسا أكثر من عشر سفارات دائمة في أهم العواصم الأوروبية ، ونتيجة لذلك أصبحت الخدمة الخارجية الفرنسية أوسع من الخدمة الخارجية لأية دولة أخرى(٥١) .

ويمكن القول أن النموذج الفرنسي ترك بصمات مهمة على الدبلوماسية ، من أهمها التعليمات المكتوبة التي كان يُزَوَد بها السفير قبل سفره والتي يجب عليه اتباعها ، وبعض الأمور المتعلقة بمجال الأقدمية والاستقبال وكتاب الاعتماد وخطب تقديم السفراء . واتسمت التعليمات التي كان يزود بها السفراء الفرنسيون بالشمول والإحاطة بجميع نواحي الحياة السياسة في الدولة الموفد إليها ، وبرزت إلى جانب ذلك اللغة الدبلوماسية الفرنسية التي أصبحت لغة الاتصال منذ القرن الثامن عشر . وحاول المنهج الفرنسي أن يبدد فكرة الخداع التي ترافقت مع سيطرة فكر ميكافيلي في القرن السادس عشر والسابع عشر والقول بأن الدبلوماسية تهدف إلى إعادة الثقة واليقين(٥٢) .

ومن أشهر الدبلوماسيين الفرنسيين دي كالليير D. Callieres . الذي أصدر كتابه عن أسلوب المفاوضة مع الملوك عام ١٧١٦ . وكان الكتاب يعتبر من أهم المراجع الدبلوماسية في ذلك العصر . وقد أفاض في الحديث عن صفات الدبلوماسي والمبادئ التي يجب أن يتبعها ، كما أكد على أن أساس الدبلوماسية هو الثقة وليس الخديعة بين الأطراف ذات العلاقة . وقال بأن المفاوض الناجح يجب أن يتمتع بالأمانة والوضوح وقوة الملاحظة ، ودقة الحكم على الأشياء والقدرة على الإنصاف والدهاء وحسن التصرف والمجاملة وطيب المعشر(٥٣) .

ومنذ انعقاد مؤتمر فيينا عام ١٨١٥ وحتى نهاية الحرب العالمية الأولى ، شهدت الدبلوماسية في هذه الفترة مزيداً من التغير والتطور بفضل التقدم العلمي والتكنولوجي الذي حدث في القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين ، وخاصة في

---

(٥١) هارولد نيكلسون ، الدبلوماسية ، مرجع سابق ، ص ص١٢١-١٤٤ .

(٥٢) علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ٩٨ .

(٥٣) جمال بركات ، مرجع سابق ، ص ص٤١-٤٢ .

مجال الاتصال والمواصلات وأدى إلى زيادة الاحتكاك والاتصال بين الدول . وفي نفس الوقت شهدت القارة الأوروبية نمواً وازدهاراً للمصالح المشتركة بين الدول الأوروبية ، وبدأ الرأي العام يلعب دوراً في تشكيل السياسة الداخلية والخارجية للدول الأوروبية التي أخذت بالنظام الديمقراطي . وساعد ذلك على منح الدبلوماسية مزيداً من العلنية والشعبية(٥٤) ، وبذلك أخذ الأسلوب الدبلوماسي يبتعد عن الدبلوماسية الشخصية والسرية .

كما تميزت هذه الفترة بتحكم الدول الأوروبية في العالم ، وكانت أوروبا بما لها من نفوذ ومصالح مرتبطة بإمكاناتها المادية والاقتصادية والعسكرية تسيطر على مقدرات الدول الصغرى ، وتأخذ على عاتقها مسؤولية المحافظة على السلام العالمي عن طريق توازن القوى فيها . وقد سيطرت نظرية التحالف الأوروبي الذي قام على أساس اتفاق الدول الأوروبية على معالجة القضايا السياسة وفرض ما تريد عن طريق ممارسة الضغط والهيمنة على الدول الصغرى(٥٥) .

وفي هذه الفترة شعرت الدول الأوروبية بضرورة العمل على تنظيم قواعد العلاقات الدبلوماسية ، حيث وضع ممثلو بريطانيا وفرنسا وروسيا وإسبانيا والنمسا والبرتغال والسويد في ١٩ آذار عام ١٨١٥ لائحة أُطلق عليها اسم لائحة فيينا الخاصة بدرجات الممثلين الدبلوماسيين(٥٦) .

وقد تم في هذه الاتفاقية تسوية مشكلة أقدمية المبعوثين الدبلوماسيين ووضعت حداً لفوضى الألقاب والمراتب الدبلوماسية ، وحصرت لائحة فيينا وما أعقبها من تعديلات أجريت عليها في مؤتمر اكس لا شابل عام ١٨١٨ درجات المبعوثين بتقسيمهم إلى أربع فئات هي :(٥٧)

١- السفراء وممثلو البابا والقاصدون الرسوليون .

---

(٥٤) راجع في ذلك :

حسن الحسن ، التفاوض والعلاقات العامة ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٣ ، ص٤٠ ، وكذلك عدنان البكري ، مرجع سابق ، ص٤٣ وما بعدها .

(٥٥) جمال بركات ، مرجع سابق ، ص٤٣ .

(٥٦) عبدالمنعم جنيد ، مرجع سابق ، ص٢٦ .

(٥٧) عدنان البكري ، مرجع سابق ، ص ص٣٤-٣٥ .

٢- المندوبون فوق العادة والوزراء المفوضون .
٣- الوزراء المقيمون .
٤- القائمون بالأعمال .

وقد حددت الأسبقية حسب هذا التسلسل . وقد اعتُمد تاريخ التعيين كأساس للأسبقية أو تاريخ الإعلان الرسمي لوصول السفير أو تاريخ تقديم صورة من أوراق الاعتماد إلى الجهات المختصة في الدولة المعتمد لديها . ولم يعد على أساس أهمية رئيس الدولة حيث كان ينظر إلى السفير في السابق كممثل شخصي للحاكم أو لرئيس دولته كما لم يعدُ لمكانة الدولة وما تتمتع به من قوة ونفوذ دور في ذلك . وعلى هذا الأساس أصبح عميد السلك الدبلوماسي هو السفير المبعوث قبل غيره في الدولة المعتمد لديها .

كما تم في اتفاقية اكس لا شابل عام ١٨١٨ تجاوز الصعوبات التي كانت تواجه أسلوب التوقيع على المعاهدات ، إذا استقر على أساس الترتيب الأبجدي للدول الناطقة باللغة الفرنسية ، باعتبارها لغة الدبلوماسية السائدة في ذلك الوقت .

وبصفة عامة يمكن إيجاز أهم خصائص الدبلوماسية التقليدية بما يلي :(٥٨)

١- اعتماد الدول الأوروبية للبعثات الدائمة لدى بعضها البعض وذلك منذ القرن الخامس عشر ، ورافق هذا التطور توسع في بعض قواعد التمثيل والتعامل .
٢- منح أهمية خاصة لموضوع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي يجب أن يتمتع بها الممثلون الدبلوماسيون من أجل تأمين الحفاظ على سلامتهم ومهنتهم .
٣- انتشرت دبلوماسية القمة ، وذلك من خلال المقابلات والاجتماعات التي كانت تحدث بين الملوك والأمراء لتبادل الرأي حول بعض القضايا المعقدة .
٤- أصبح هناك اهتمام زائد بموضوع المراسم والأسبقية في التقدم بين المبعوثين والسفراء في الاجتماعات والاحتفالات .
٥- اقتصر التمثيل الدبلوماسي على الدول فقط بما جعلها دبلوماسية ثنائية بين دولة

---

(٥٨) انظر في ذلك :
- هارولد نيكلسون ، تطور المنهج الدبلوماسي ، مرجع سابق ، ص ص٢٠-١٧٠ .
- علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص ص١٠٠-١٣٠ .

وأخرى فقط ، وذلك بسبب غياب المنظمات الدولية . وقد بقيت الدبلوماسية السرية هي المسيطرة في مجال المفاوضات وعقد المعاهدات والاتفاقيات .

وتجدر الإشارة إلى أن نمط الممارسات الدبلوماسية الذي ساد في تلك الفترة كان نمطاً تقليدياً وكانت القرارات المؤثرة في العلاقات الدولية تُتَخذ في إطار عدد محدود من القوى الدولية الكبرى التي كانت تهيمن فيه القوى الأوروبية الاستعمارية ، ولذلك كنت الدبلوماسية التقليدية أداة رئيسية من أدوات تنفيذ سياسات الصراع على القوة ولكنها كانت تتجنب الاندفاع إلى استخدام وسائل الإكراه والقوة المسلحة ، وتؤثر عليه أسلوب التفاوض والمساومة وخاصة في الأحوال التي لم يكن يتوفر فيها ذلك القدر من القدرات العسكرية الكافية لتحقيق الأهداف المنشودة من صراعات تلك القوى . وفي ضوء هذا السلوك ، أصبحت الدبلوماسية التقليدية بمثابة قناة الاتصال التي تمر عبر التهديدات الدولية المتبادلة بين القوى والأطراف في هذه الصراعات ، وعن طريقها يتم تفسير تلك التهديدات وتقييم إمكانيات القوة الحقيقية المساندة لها(٥٩) .

ومع مطلع القرن العشرين بدأت الدبلوماسية التقليدية تتعرض للهجوم ، ويحدد هانز مورجنثا وأهم العوامل التي استند عليها الهجوم على الدبلوماسية القديمة :

١- اعتبر أنها مسؤولة عن الكوارث السياسية التي لحقت بالبشرية خلال المراحل التاريخية التي فُرضت فيها أساليب هذه الدبلوماسية ، والمنطق يقول أن الأساليب التي يثبت عدم صحتها يجب أن تستبدل .

٢- أن الدبلوماسية التقليدية تتعارض مع مبادئ الديمقراطية ، لذلك كان على الدبلوماسية أن تكون مفتوحة وعرضة للفحص في كل عملياتها .

٣- إن الدبلوماسية التقليدية بشكلياتها غير ذات جدوى ومضيعة للوقت ومتعارضة بمساوماتها مع المبادئ الأخلاقية(٦٠) .

---

(٥٩) إسماعيل صبري مقلد ، الاستراتيجية والسياسة الدولية ، المفاهيم والحقائق السياسية ، بيروت ، مؤسسة الأبحاث العربية ١٩٧٩ ، ص٣١٥ .

(٦٠) السيد أمين شلبي ، بين الدبلوماسية القديمة والحديثة ، السياسة الدولية ، العدد ٢٠٠٠/١٤٠ ص٦٥٠ .

الفصل الثالث

الدبلوماسية الحديثة والمعاصرة

أولاً :- الدبلوماسية الحديثة

تتصف الدبلوماسية بالحركة والتطور لكي تكون قادرة على التكيف وتلبية متطلبات واحتياجات العصر ومواكبة الظروف المتغيرة والمستجدة ، ولا شك انه كان للتطورات الكثيرة والمتتابعة التي حدثت منذ توقيع معاهدة فيينا عام ١٨١٥ أكبر الأثر على مسيرة الدبلوماسية وتطورها سواء من حيث الوظائف والاهتمامات أو من حيث الأساليب والمراسم والبروتوكول . وإذا كان هناك اختلاف بين المهتمين في دراسة الدبلوماسية من حيث تقسيمها إلى مراحل مختلفة فإنه يمكن القول أن مؤتمر فيينا عام ١٨١٥ يشكل بداية الدبلوماسية الحديثة ، وأن عام ١٩١٩ وهو نهاية الحرب العالمية الأولى وانعقاد مؤتمر الصلح في باريس يعتبر بداية الدبلوماسية المعاصرة وذلك لظهور الدبلوماسية العلنية والمفتوحة بقيام عصبة الأمم وتقدم وسائل الاتصال وازدياد أهمية الرأي العام ، وما تبع ذلك من أحداث وتطورات أدت إلى ظهور هيئة الأمم المتحدة بأجهزتها ووكالاتها المتخصصة [1] .

ويمكن القول أن التطور نحو الدبلوماسية الحديثة اتخذ مظهرين رئيسين من ناحية الأسلوب ومن ناحية الممارسة ، فمن ناحية الأسلوب فإن أهم ما أثر على الدبلوماسية هو تقلص المسافات والحدود بين الدول والتقدم الهائل في مجال تكنولوجيا الاتصالات والمواصلات وتداول المعلومات والأخبار خلال القرن العشرين وحتى الوقت الحاضر ، فقد سهلت هذه الوسائل عملية اتصال المبعوثين الدبلوماسيين بالمسؤولين في بلادهم وإرسال التقارير والمعلومات بسرعة قد لا تتجاوز بضعة دقائق. كما أصبح بإمكان حكومات المبعوثين الاتصال بهم وتزويدهم بتعليماتها وتوجيهاتها بمجرد حصولها على المعلومات أولاً بأول عن طريق البرقيات والفاكس والبريد الإلكتروني . وأصبح بمقدور المبعوث الدبلوماسي السفر والتنقل إلى مكان عمله أو أي مكان أخر تقتضيه طبيعة العمل في وقت لا يتجاوز بضع ساعات بفضل وسائل

---

(١) انظر في ذلك :

- هشام آل شاوي ، مرجع سابق ، ص١ وما بعدها .
- فاضل زكي محمد ، ص ١٣ وما بعدها .
- عبدالمنعم جنيد ، مرجع سابق ، ص١٩ وما بعدها .

النقل الحديثة وما أصابها من تقدم وتطور في العقود الأخيرة[٢] . كما أصبح من الممكن عقد مؤتمرات وحوارات عبر الاتصالات السلكية واللاسلكية والأقمار الصناعية وتيسر للمفاوضين وهم على طاولة المفاوضات إمكانية الاتصال بحكومات بلادهم والحصول على التوجيهات من صناع القرار في عواصمهم[٣] .

أما من ناحية الممارسة فقد كان لظهور الديمقراطية وأنظمة الحكم الليبرالية وزوال أنظمة الحكم المطلق في كثير من الدول ، وتعزيز المشاركة الشعبية ومنح ممثلي الشعب في المجالس النيابية المنتخبة تأثير بارز على الدبلوماسية بعد أن كان المبعوث الدبلوماسي يمثل شخص الملك أو الحاكم ويسعى لتحقيق رغباته ومصالحة بكل سرية وكتمان . وكانت إدارة العلاقات الدولية بشكل عام تستند إلى نخبة مختارة تتفاوض وتقرر سياسات بلادها وعلاقاتها مع الدول الأخرى . ولكن بعد أن ظهرت الديمقراطية الحديثة أخذت الشعوب تتمتع بدور مؤثر في صنع السياسات والتأثير عليها عن طريق الممثلين والأحزاب خاصة ، وإن حزب الأغلبية في الدول الديمقراطية هو الذي يقوم عادة بتشكيل الحكومة أو الوزارة ومن بينها وزير الخارجية الذي يرأس الجهاز الدبلوماسي في بلاده ويكون مسؤولاً أمام البرلمان .

وهكذا أصبح المبعوثون الدبلوماسيون يمثلون دولهم ومصالحها القومية وانتقلت الدبلوماسية من أسلوب الدبلوماسية الشخصية إلى دبلوماسية تمثيل السلطة القائمة على السيادة الفعلية بعد أن أصبحت الحكومة مسؤولة عن جميع تصرفاتها أمام البرلمان ، وذهب العصر الذي كان يسود فيه الخلط بين الدولة والملك أو الحاكم[٤] . ونتيجة لذلك أخذ دور الرأي العام يزداد في التأثير على الدبلوماسية وأدى ذلك إلى مقاومة السرية التي كانت صفة ملاصقة للدبلوماسية ، وكثر الحديث عن الدبلوماسية العلنية والمفتوحة وارتبط ذلك بظهور المنظمات الدولية إثر انتهاء الحرب العالمية الأولى التي تركت انعكاسات ونتائج واضحة فتحت عهداً جديداً في تطور الدبلوماسية . ومع التطور الذي شهدته العلاقات الدولية ، ظهرت الدعوة إلى اعتماد أسلوب جديد في التفاوض من أجل العمل على توطيد دعائم السلم والأمن

---

(٢) جمال بركات ، مرجع سابق ، ص٤٧ .

(٣) السيد أمين شلبي ، الدبلوماسية القديمة والحديثة ، مرجع سابق ، ٦٤ .

(٤) عبدالعزيز محمد سرحان ، مرجع سابق ، ٢٠ .

الدوليين ، والإقلاع عن سياسة المعاهدات والاتفاقات السرية ، وهكذا لم يكن من الغريب أن يدعو الرئيس الأمريكي ودرو ولسون في أوائل القرن العشرين إلى الدبلوماسية العلنية في برنامجه للسلام الدولي الدائم الذي يتكون من أربع عشرة نقطة ، بحيث يجب أن لا يشهد المستقبل إلا دبلوماسية علنية(٥) . وجاء كذلك في ديباجة عهد عصبة الأمم «رغبتنا وإرادتنا في أن تكون إجراءات السلام علنية ، ولا نسمح بأي تفاهم سري من أي نوع ، وقد انتهى عهد الفتح والتوسع وعقد الاتفاقات السرية» وقررت المادة ١٨ من العهد «ضرورة تسجيل كل معاهدة أو التزام دولي قامت بعقده أية دولة عضو في عصبة الأمم ، وأن تقوم أمانة العصبة بنشر هذا الالتزام الدولي وإلا أصبح الاحتجاج به غير ملزم» . وأدى ذلك التوجه إلى انفتاح الدبلوماسية وخضوعها لتقدير الرأي العام والانتقال من الدبلوماسية السرية إلى الدبلوماسية العلنية .

وتجدر الإشارة إلى أن الدعوة إلى الدبلوماسية العلنية والمفتوحة ونبذ المعاهدات السرية لم تعنِ الإقلاع بشكل نهائي عن أسلوب المفاوضات السرية ، ويبرر ذلك على أنه من غير المعقول أن تدور جميع مراحل المفاوضات تحت سمع وبصر الرأي العام ، لأن ذلك لا يخدم العلاقات الدولية ، بل على العكس يمكن أن يحول دون تلاقي وجهات النظر بين الدول حول الكثير من قضايا العلاقات الدولية . وعلى أساس ذلك فإن سرية المفاوضات قد تكون ضرورية خلال المراحل التي تسبق الوصول إلى النتائج النهائية للمفاوضات الدبلوماسية ، ومن هنا فإن المقصود بالدبلوماسية العلنية ينصرف في جوهره إلى التخلص من المعاهدات السرية والإعلان عنها بعد أن يتم الوصول إلى الاتفاق والتوقيع علية(٦) .

ومن هذا المنطلق فإن الدبلوماسية السرية لم يتم القضاء عليها بشكل نهائي ، وقد حصلت اختراقات لمبدأ الدبلوماسية العلنية والمفتوحة واستمر أسلوب المفاوضات السري ، وهذا ما حصل في مؤتمر باريس للعام ١٩١٩-١٩٢٠ ، إذ دخل ولسون في مؤتمر باريس مع حلفائه في مفاوضات سرية ، وكذلك حصل في مؤتمر لاهاي عام ١٩٢٢ أن استخدمت الدبلوماسية السرية ، كما يظهر ذلك أيضاً من إجراء الحكومة

---

(٥) المرجع السابق ، ص٢٣ .

(٦) المرجع السابق ، ص٢٣ .

السوفييتية بعض المفاوضات السرية عام ١٩٢٢ في مؤتمر جنوا ، حيث يقول عزالدين فوده بان مفاوضات السوفيات لعقد معاهدة رابللو Rapallo في نيسان عام ١٩٢٢ كانت تدور في غرفة نوم بأحد الفنادق زيادة في الحرص والحيطة في ذيوع أسرار المفاوضات[(٧)] .

ومهما يكن الحديث عن مدى استمرار الدبلوماسية السرية أو الإقلاع عنها ، فإن الدبلوماسية شهدت منذ نهاية الحرب العالمية الأولى تطوراً واضحاً ، وأصبحت بحكم ارتباطها بالسياسة الخارجية للدول تجري صياغتها والإشراف عليها ضمن الإطار الديمقراطي الذي اصبح متبعاً في الكثير من الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية وبذلك تكون الدبلوماسية قد دخلت عهداً جديداً في سماته وخصائصه يختلف عن المراحل السابقة .

ثانياً الدبلوماسية المعاصرة

يعد نشوب الحرب العالمية الثانية عام ١٩٣٩ تأكد فشل عصبة الأمم وعدم قدرتها على تحقيق الأهداف التي أنشأت العصبة من أجلها وشعرت الدول بحجم المآسي والدمار الذي خلفته الحروب خلال فترة عشرين عاماً ، وما يمكن أن ينجم من مخاطر تهدد البشرية جمعاء بسبب عدم القدرة على حل المنازعات بالطرق الدبلوماسية ، ولهذا فقد سارعت الدول إلى التفكير في إنشاء منظمة جديدة هي هيئة الأمم المتحدة يكون هدفها الأساسي هو المحافظة على السلام والأمن الدوليين ، حيث تمت مناقشة موضوع إنشاء هيئة الأمم المتحدة لتشكل المظلة الدولية التي تنضوي دول العالم تحت لوائها ، وتعمل على تحقيق أهدافها في استتباب الأمن والسلام الدوليين ، وتدعيم التعاون الاقتصادي والاجتماعي بين الدول وانتهى الأمر بتوقيع الدول المؤسسة وعددها خمسون على ميثاق الأمم المتحدة في مدينة سان فرانسسكو في ٢٦ حزيران عام ١٩٤٥ .

وقد أرسى ميثاق الأمم المتحدة مبادئ أساسية لها أبعاد دبلوماسية ومنها اتباع

---

(٧) انظر :

- علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص١٠٧ .
- عزالدين فوده ، مرجع سابق ، ص٢٠٦ .

الدبلوماسية العلنية والقضاء على المعاهدات السرية وحق الشعوب في تقرير مصيرها ، وتحسين العلاقات بين الدول عن طريق تشجيع روح التسامح ، وتعزيز فكرة التفاهم والتعاون الودي . كما أقر الميثاق مبدأ المساواة في السيادة بين الدول من الناحية القانونية ، والواقع أن التبادل الدبلوماسي وإيفاد المبعوثين الدبلوماسيين ينبثق عن السيادة ويعتبر مظهراً من مظاهرها(٨) . ومن أبرز التحولات التي أدخلتها الأمم المتحدة في النظام الدولي هي تحريم الاستعمار والدعوة إلى ضرورة تصفيته وإزالة أثاره ، وكان من ثمار ذلك الإسهام في زيادة عدد الدول التي حصلت على الاستقلال وخاصة في قارتي آسيا وأفريقيا ، وأصبحت جميع هذه الدول فيما بعد أعضاء في هيئة الأمم المتحدة . كما ضمت الأمم المتحدة بين جناحيها منظمات متخصصة تعمل في مجالات عديدة وتمد نشاطها إلى كافة مناطق العالم ، وقد بلغ عدد هذه المنظمات المتخصصة حالياً ما يقرب من عشرين منظمة ، وفضلاً عن ذلك فإن المنظمة الدولية تعترف بدور المنظمات الإقليمية وأهميتها ، وعدد هذه المنظمات يبلغ العشرات وهي موزعة على جميع مناطق العالم ، وتعقد في إطار هذه المنظمات مؤتمرات واجتماعات متنوعة ومستمرة تتجاوز عددها الآلاف سنوياً(٩) .

وقد ظهرت على مسرح العلاقات الدولية اتجاهات جديدة فرضتها الظروف الدولية الجديدة ومن أهمها ذلك التمايز بين دبلوماسية الشرق والغرب وبين الرأسمالية والشيوعية ، والدكتاتورية والديمقراطية ، ودبلوماسية المحاور والكتل والأحلاف مقابل دبلوماسية الحياد وعدم الانحياز . وشهد المجتمع الدولي تمثيلاً لحضارات وثقافات وقيم وعقائد سياسية مختلفة ، وذلك بسبب دخول دول جديدة في عضوية هيئة الأمم من قارات مختلفة (آسيا وأفريقيا) تحديداً بعد أن كانت معظم الدول الأعضاء من القارة الأوروبية ولا شك ان هذا التنوع قد أدى إلى تعقد وتشابك التعامل الدولي بسبب وجود مصالح وأهداف وأيدلوجيات متباينة ومختلفة داخل

---

(٨) جمال بركات ، مرجع سابق ، ص٤٩ .

(٩) مخلص محمد جبه ، الدبلوماسية المتعددة الأطراف ، ورقة قدمت في ندوة الاتجاهات الحديثة في التدريب الدبلوماسي التي عقدت في المعهد الدبلوماسي/ وزارة الخارجية السعودية ، الرياض ، ٣-١٩٩٧/٥/٤ ، ص١٤١-١٤٥ .

الأسرة الدوليـــة[١٠] .

ويمكن إبراز أهم العوامل التي ساهمت في تطوير الدبلوماسية بعد الحرب العالمية الثانية على الوجه آلاتي :

١- التطور الكمي والنوعي في مكونات الأسرة الدولية

انضم إلى الأسرة الدولية العديد من الدول حديثة العهد بالاستقلال وخاصة بعد نشوء الأمم المتحدة ، إذ كان عدد الدول التي وقعت على ميثاق الأمم المتحدة في مؤتمر سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ خمسون دولة فقط ، ولكن هذا العدد أخذ بالازدياد حتى وصل اليوم إلى ١٨٩ عضو في هيئة الأمم . ومن المعروف أن عدد الدول عند قيام نظام الدولة الحديث بعد معاهدة وستفاليا عام ١٦٤٨ لم يكن يتجاوز اثنتي عشرة دولة تقع جميعها في القارة الأوروبية ، ومثل هذه الزيادة المضطردة والهائلة في عدد الدول التي تنتمي إلى حضارات وأديان وأجناس مختلفة وعقائد وأيديولوجيات سياسية متباينة أدت إلى توسع الاتصال الدبلوماسي والمفاوضات واضافت أبعاداً نوعية إلى الدبلوماسية بمعناها الأوسع[١١] ، حيث كان للدول الجديدة التي انضمت دور مؤثر في العمل الدبلوماسي ، وأفرزت كوادر دبلوماسية كان لها وزن مميز في النظام الدولي من أمثال يوثانت ودي كويلار وبطرس غالي وكوفي عنان الذين تولى كل منهم منصب الأمين العام للأمم المتحدة[١٢] . وقد ظهرت اتجاهات مختلفة داخل هيئة الأمم في فترة الستينات وخاصة ظهور حركة عدم الانحياز التي كانت تمثل مجموعة تضم دول العالم الثالث لها مصالح متشابهة وتتبني مواقف محايدة في مواجهة الصراع بين المعسكرين الشرقي والغربي ، وهكذا أصبحت الدبلوماسية تعمل في بيئة دولية أكثر اتساعاً وتعدداً وتنوعاً من التي كانت تعمل فيها الدبلوماسية القديمة .

---

(١٠) عادل سراج مرداد وجميل محمود مرداد ، أثر تطورات وسائل الاتصال وتقنياتها على الدبلوماسية في ظل التغيرات الدولية الراهنة ، ورقة قدمت في ندوة الاتجاهات الحديثة في التدريب الدبلوماسي التي عقدت في المعهد الدبلوماسي/ وزارة الخارجية السعودية ، الرياض ، ٣-١٩٩٧/٥/٤ ، ص٩١ .

(١١) عدنان البكري ، مرجع سابق ، ص٤٦ .

(١٢) عادل سراج مرداد وجميل محمود مرداد ، مرجع سابق ، ص٩٣ .

٢- زيادة الاعتماد المتبادل والمصالح المشتركة بين الدول

كان لبروز ظاهرة الاعتماد المتبادل التي أخذت بالانتشار مع تنامي الشعور بالمصير المشترك وتشابك اهتمامات ومصالح الدول مع بعضها البعض الأثر الواضح في عدم قدرة أية دولة مهما كانت تمتلك من قوة وامكانات على الاكتفاء الذاتي أو مواجهة التحديات التي تفرضها البيئة العالمية بمفردها وبمعزل عن التعاون مع الدول الأخرى ، كما لم يعد بمقدو أية دولة تلبية حاجاتها المادية والمعنوية وحتى الأمنية بسبب تداخل مصالحها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع الوحدات السياسية الاخرى المكونة للمجتمع الدولي ، وقد كان ذلك على حساب السيادة المطلقة والمصلحة القومية .

وبما أن الدبلوماسية هي الوسيلة الرئيسة للتعامل بين الدول مع بعضها بعض ، فإنه من خلالها يتم البحث والسعي لإيجاد الحلول للمشكلات والمنازعات الناجمة عن تضارب أو تقارب مصالحها وذلك عن طريق المفاوضات والاتفاق ، وانتقلت الدبلوماسية من طور الدبلوماسية ذات الوجه الواحد إلى الدبلوماسية ذات الأوجه المتعددة التي تهتم بالقضايا والمصالح المشتركة[١٣] . فقد توسع مجال عمل الدبلوماسي من تحقيق أهداف السياسة الخارجية لدولته إلى إدارة العلاقات الدولية وتحقيق أهداف مشتركة تهم المجتمع الدولي ككل ومن أهمها مكافحة تلوث البيئة ومعالجة أثار الانفجار السكاني والفقر وتوفير الغذاء ومحاربة العنف والإرهاب والحد من انتشار الأسلحة النووية ، إلى غير ذلك من أهداف مشتركة ومتنوعة .

٣- الثورة التكنولوجية والتقدم الهائل في وسائل الاتصال والمواصلات

لقد كان للثورة التكنولوجية في مجال تقنيات الاتصال والمواصلات أثر بارز في سرعة الاتصالات وسهولة التنقل الأمر الذي ترك بصمات واضحة على أسلوب العمل الدبلوماسي ، وانتقلت الدبلوماسية من مرحلة الدبلوماسية غير المباشرة إلى الدبلوماسية المباشرة ، فقد أصبح بمقدور المبعوث الدبلوماسي الحصول على معلومات ضخمة بوقت سريع مما يسر له مهمة تجميعها وتحليلها وتقييمها ، وأصبح بمقدوره أيضاً

---

(١٣) عدنان البكري ، مرجع سابق ، ص٤٦ .

بواسطة الوسائل العصرية المتطورة إبلاغ حكومته بما يتوافر لديه من معلومات[(١٤)] .
وفي نفس الوقت تحددت حرية التصرف التي كانت متاحة للسفير في إنجاز مهامه مع حكومة الدول المعتمد لديها من حيث المفاوضات وعقد المعاهدات ، وذلك لسهولة اتصاله مع وزارة الخارجية في بلاده وتسلمه الأوامر الصادرة إليه منها بلحظات ، وبالتالي ضرورة التزامه وتقيده بها مما ترك مجالاً أكبر للإدارة المركزية للاتصال وإصدار التعليمات والتوجيهات إلى رئيس البعثة .

كما أدت سهولة المواصلات إلى قيام وزراء الخارجية وحتى رؤساء الدول والحكومات أو من ينوب عنهم بالمفاوضات والاتصال بنظرائهم في البلدان الأخرى ، مما جعل دور السفير والبعثة الدبلوماسية دوراً مسانداً في المفاوضات . وكذلك أدت سهولة المواصلات إلى ظهور بعض المظاهر مثل إرسال المبعوث الخاص لرئيس الدولة في مهام توسطية وتوفيقية أو استطلاعية عاجلة وحساسة كان السفراء يقومون بها في الماضي ، مثال ذلك إيفاد الرئيس الأمريكي جورج بوش الأب لوزير خارجيته جيمس بيكر إلى منطقة الشرق الأوسط «إسرائيل والدول العربية» بعد حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١ مباشرة ، حيث زار المنطقة ثمان مرات خلال فترة زمنية محدودة للتوسط وتقريب وجهات النظر بين العرب وإسرائيل للدخول في مفاوضات من أجل تسوية الصراع العربي- الإسرائيلي والتمهيد لعقد مؤتمر مدريد للسلام في الشرق الاوسط ، وقد أثمرت هذه الزيارات بتحقيق أهدافها وانعقد المؤتمر بالفعل في آواخر تشرين أول من عام ١٩٩١ .

وظهر كذلك أسلوب إيفاد السفراء المبعوثين في مهمات خاصة ومثال ذلك إيفاد الرئيس الأمريكي السابق بيل كلنتون المبعوث دنيس روس كمنسق لعملية السلام في الشرق الأوسط . وكان روس يقضي فترات طويلة في المنطقة للتوسط بين الفلسطينيين وبعض الدول العربية من جهة وإسرائيل من جهة أخرى . ومن المظاهر الجديدة أيضاً استخدام الحكومات وسائل الاتصال الحديثة لمخاطبة شعوبها داخلياً من

---

(١٤) انظر :

- ثامر كامل محمد ، الدبلوماسية المعاصرة واستراتيجية إدارة المفاوضات ، عمان ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، ٢٠٠٠ ، ص ، ٦١ ، ٦٢ .
- عدنان البكري ، مرجع سابق ، ص٤٧-٤٨ .

أجل كسب الدعم اللازم لسياستها الخارجية ، وخارجياً للتأكيد على الحكومات الأخرى لكسب ودها وتقبل سياستها .

٤- ظهور مهام إضافية وجديدة للعمل الدبلوماسي

لم تعد الدبلوماسية تركز فقط على مواضيع محددة ومعينة كانت تعتبر هي أساس العمل الدبلوماسي ، وإنما بدأت تسعى الدبلوماسية المعاصرة لتحقيق أهداف أخرى غير التفاوض من أجل إحلال السلم وحل المنازعات بين الدول ، أو تنظيم الملاحة والتجارة وبعض المسائل الاقتصادية والسياسية الأخرى . فكان ينصرف اهتمام السفراء والمبعوثين إلى تلك الوظائف التي تحقق أهداف السياسة الخارجية لدولهم في جميع المواضيع المذكورة سالفاً ، أما الآن فقد اتسع نطاق القضايا والموضوعات التي تعالجها الدبلوماسية ويشتغل بها الدبلوماسي وتشكل جدول أعماله اليومي . وبالإضافة إلى ذلك ظهر تطور جديد على المهام الدبلوماسية بعد دخول المعسكرين الشرقي والغربي في الحرب الباردة ، وتوسع دائرة الصراع والتنافس على المصالح وظهور الصراع العقائدي بشكل واضح مما أدى إلى التأثير على وظائف الدبلوماسية ، فقد استخدمت بعض الحكومات بعثاتها الدبلوماسية لأغراض التجسس وإثارة القلاقل والاضطرابات ونشر الشائعات لخلق التفرقة بين صفوف المواطنين وقلب أنظمة الحكم وجر بعض المواطنين للعمل ضد دولته . وهذا التحول في العمل الدبلوماسي ترك آثاراً سلبية على الدبلوماسية ونشاطاتها المعروفة خلال النصف الثاني من القرن العشرين لدرجة ظهور من يطالب بإعادة النظر في القانون الدبلوماسي للتخلص من هذه النشاطات البعيدة عن مسار الدبلوماسية الصحيح(١٥) . وتجدر الإشارة إلى أن انتهاء الحرب الباردة لا يعني اختفاء هذه الظاهرة ، وإنما لا زالت بعض الدول تستخدم بعثاتها الدبلوماسية لهذه الاغراض ولكن بصورة متطورة ومختلفة عما كان عليه الوضع في الماضي .

٥- اتساع مجالات عمل وانشطة المنظمات الدولية

إن تعدد وتنوع أطراف النظام الدولي جعل المنظمات الدولية تتحول أكثر فأكثر

---

(١٥) عدنان البكري ، مرجع سابق ، ص٤٨ .

إلى مراكز أساسية للنشاط الدولي ، كما ظهر ما يسمى بالتمثيل المشترك او المتعدد وذلك لان بعض الدول التي دخلت حديثاً إلى حظيرة الأمم المتحدة ولم يكن لديها الإمكانيات المادية والمالية لاقامة شبكة واسعة من البعثات الدبلوماسية ، كان بمقدورها الاستفادة من بعثاتها الدائمة لدى المنظمات الدولية[(١٦)] ، لتمثيلها في دول أو منظمات دولية وإقليمية أخرى .

لقد أدى انضمام العديد من الدول المستقلة إلى هيئة الأمم المتحدة إلى توسع مجالات عملها حيث تعددت بشكل ملحوظ خلال السنوات العشرين الأخيرة ولم تعد تركز على عمليات حفظ السلم والأمن الدوليين بالمعنى الضيق ، بل تزايد هتمامها بقضايا أخرى مثل التنمية وحقوق الإنسان وحماية البيئة والسكان ومكافحة الجريمة والمخدرات[(١٧)] . بالإضافة إلى مهمة التدخل الدولي لغايات إنسانية وكل ذلك كان له تأثيره المباشر على العمل الدبلوماسي فقد أوجد إلى جانب الدبلوماسية الثنائية نوعاً جديداً من الدبلوماسية متعددة الأطراف ، وهذا فرض على حكومات الدول المختلفة أن تهيّء كوادر متخصصة في هذا النوع من الدبلوماسية الذي له استحقاقات ومتطلبات تختلف في بعض سماتها عن الدبلوماسية الثنائية ، فالدبلوماسي المكلف بالعمل في الأمم المتحدة والمؤتمرات الدولية يحتاج إلى معرفة ودراية بقواعد الإجراءات وبقدرته على الدفاع والمبادرة والمرافعة والإقناع أكثر من العمل الدبلوماسي الهادىء[(١٨)] .

بالإضافة إلى ذلك فإن تدويل المصالح والاعتماد المكثف بين الدول وتشابك العلاقات الدولية أدى إلى أن ما يحدث من منازعات وإن كانت محلية أو إقليمية يمكن أن يترك آثاراً على المستوى الدولي ويهدد السلم والأمن الدوليين ، ولذلك فإن المنظمات أخذت تضطلع بدور دبلوماسي لحل هذه المنازعات بالطرق السلمية سواء كان عن طريق الضغط الجماعي على الدول أطراف النزاع أو عن طريق تقديم المعونة للوصول إلى حل عن طريق الخدمات والخبرات التي تقدمها المنظمات الدولية

---

(١٦) علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص١١٠ .

(١٧) حسنين توفيق إبراهيم ، العولمة والأبعاد والانعكاسات السياسية ، عالم الفكر ، العدد٢ ، أكتوبر- ديسمبر ١٩٩٩ ، ص١٩٤ .

(١٨) جمال بركات ، مرجع سابق ، ص٥٧ .

للمؤتمرات المعنية بقضايا السلام وتهيئة السبل المتاحة مثل الوساطة والتحكيم والتحقيق والتوفيق وإرسال هيئات الرقابة والإشراف العسكرية وغير العسكرية[(١٩)] . وهذا يبين مدى الدور المهم الذي تضطلع به المنظمات الدولية وخاصة الأمم المتحدة بأجهزتها ووكالاتها المتخصصة في تطوير الدبلوماسية وتعزيز دورها في إنماء التعاون ودعم السلم والأمن الدوليين .

٦- ازدياد دور الجماهير والرأي العام في التأثير على الدبلوماسية

حدثت في العقود الثلاثة الأخيرة موجة ذات طابع عالمي من التحول الديمقراطي حيث تحول من عام ١٩٧٤ إلى عام ١٩٩٤ ستون دولة من أنظمة شمولية أو ديكتاتورية إلى أنظمة ديمقراطية[(٢٠)] . وقد كان لهذا التحول انعكاساته على ازدياد اهتمام الجماهير بالقرارات السياسية وبأعمال الحكومة وسلوكها وزيادة الرقابة الشعبية على السياسة الخارجية للدولة ، فقد كانت السياسة الخارجية تصاغ من قبل الحاكم أو الملك والنخبة ، إلا أن الشعوب أخذت تدرك أن مخرجات السياسة الخارجية للدولة تنعكس إن سلباً أو إيجاباً على مصيرهم ومستوى حياتهم ورفاههم وأن الشعب هو المنتفع الأول من عائدات الدبلوماسية خيرها وشرها . ولذلك فإن الرأي العام أخذ يحتل دوراً مهماً في الرقابة على أعمال الحكومة وأجهزة صنع السياسة الخارجية وتنفيذها .

كما أن الحكومات أدركت مدى أهمية دعم الرأي العام لسياستها الخارجية ، فأخذت تتوجه إليه تخاطبه وتبحث عن دعمه وتأييده في مواجهة التحديات والمخاطر التي يفرضها الأعداء والخصوم . وحتى في بعض الأحيان تستغل الدولة دور الرأي العام لتحقيق مزيد من المكاسب أثناء المفاوضات .

ولم يقتصر أسلوب مخاطبة الرأي العام والاهتمام به على داخل الحدود الوطنية بل امتد ليشمل ما يسمى بالرأي العام الدولي مع وجود فارق جوهري وهو أن الغرض من مخاطبة الرأي العام الوطني هو من أجل ضمان دعم الشعب للسياسة الخارجية

---

(١٩) ثامر كامل محمد ، مرجع سابق ، ص ٦٥-٦٦ . وعدنان البكري ، مرجع سابق ، ص٥١ .

(٢٠) سعد الدين ابراهيم ، مقدمة في «أماني قنديل» ، عملية التحول الديمقراطي في مصر ١٩٨١-١٩٩٣ ، القاهرة ، مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية ، ١٩٩٥ ، ص٧ .

واستخدام هذا الدعم كأداة مباشرة في الدبلوماسية ، أما مخاطبة الرأي العام الدولي فهو يهدف إلى كسب وده وإقناعه بالضغط على حكومته ومحاولة توجيه سياستها لكي يكون أكثر استجابة وتوافقاً مع سياسة الدولة الأخرى الساعية للتأثير(٢١) .

لقد أصبحت الدبلوماسية بسبب التطور الذي شهدته في القرن العشرين تكتسي صوراً مختلفة ومتنوعة ، فهناك الدبلوماسية الجماعية ، ودبلوماسية القمة والمؤتمرات أو الدبلوماسية البرلمانية وغيرها ، ويقول بطرس غالي أن الدبلوماسية الحالية تكتسي عدة صور مختلفة وهـــي :(٢٢)

أ - الدبلوماسية الثنائية أو الدبلوماسية التقليدية ، وهي القائمة على دبلوماسية الاتصال والمفاوضات بين بلدين .

ب- الدبلوماسية الجماعية أو دبلوماسية المؤتمرات ، وهي القائمة على دبلوماسية عقد المؤتمرات التي تدعو إليها الدول والمنظمات الدولية الإقليمية أو الوكالات الدولية المتخصصة .

ج- الدبلوماسية البرلمانية أو دبلوماسية المنظمات الدولية ، وهي التي تمارس من خلال الدورات العادية التي تعقدها المنظمة الدولية خاصة بوجود الوفود الدائمة للدول .

د- الدبلوماسية الرئاسية أو دبلوماسية القمة ، وهي الدبلوماسية التي تحصل بين رؤساء الدول عند لقائهم واجتماعاتهم .

هـ- الدبلوماسية الشعبية أو دبلوماسية الإعلام ، وهي العمل الدبلوماسي القائم على الاتصال والتعامل مباشرة مع الشعوب والتنظيمات السياسية المختلفة .

و- الدبلوماسية الاقتصادية أو دبلوماسية المساعدات ، وهي القائمة على المساعدات الاقتصادية التي تقدمها الدول بشكل ثنائي أو جماعي بكل أشكالها وهذه الدبلوماسية يمكن أن تكون صورة جديدة للدبلوماسية الاستعمارية .

وفي إطار هذه الأشكال والصور تطورت الدبلوماسية وتعددت أغراضها وأهدافها بتعدد وتنوع مصالح الدول والأطراف الدولية ، وقد شهد النظام الدولي لأول مرة في

---

(٢١) عدنان البكري ، مرجع سابق ، ص٤٩-٥٠ .

(٢٢) بطرس غالي «الدبلوماسية في العلاقات الدولية» ، في مجموعة دراسات الدبلوماسية العربية ١٩٧١ ، جزء١٣ ، ص١٠٨-١٢٤ .

تاريخ العلاقات الدولية ظاهرة مهمة وهي وضع نظام دبلوماسي دولي يقوم على قواعد واضحة ومنظمة ومعتمدة وملزمة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة[٢٣] .

فقد بذلت جهود كثيرة للوصول إلى صياغة القواعد العرفية للتعامل الدبلوماسي في قواعد قانونية محددة وموحدة تتفق عليها الدول . وكانت أهم هذه الجهود المحاولات التي قامت بها عصبة الأمم من خلال تشكيل لجنة خبراء اجتمعت في صيف عام ١٩٢٥ وارسلت استبياناً إلى الحكومات تستفسر فيها عن آرائها حول القواعد الدبلوماسية . وقد وضعت اللجنة قائمة بالموضوعات المهمة لمناقشتها وكان من ضمن ذلك الحقوق والامتيازات الدبلوماسية ، ولكن هذه الجهود لم تصل إلى أي نتائج ملموسة قبل انهيار عصبة الأمم .

وجاءت الأمم المتحدة لتكمل المسيرة التي بدأتها عصبة الأمم بنجاح أكبر ، حيث عملت منذ ظهورها على الاهتمام بتقنين وتنظيم قواعد العمل الدبلوماسي خاصة بعد الفوضى التي خلقتها الحرب العالمية الثانية وظهور عدد كبير من الدول الجديدة ، مما دفع الأمم المتحدة على العمل لإعداد المشاريع والاتفاقيات التي تنظم العمل لدبلوماسي . وقد نجحت الجمعية العامة للأمم المتحدة في إقرار اتفاقية حصانات وامتيازات موظفي هيئة الأمم المتحدة ، ثم أتبعت هذه الاتفاقية بإقرار اتفاقية حول حصانات وامتيازات الوكالات المتخصصة التابعة لها ، وذلك عام ١٩٤٧ . وكذلك نجحت الجمعية العامة منذ بداية الستينات بإقرار عدد من الاتفاقيات التي تنظم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، فقد تم التوقيع على اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ ، واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية عام ١٩٦٣ ، واتفاقية فيينا للبعثات الدبلوماسية الخاصة عام ١٩٦٩ ، وفي السبعينات تم التوقيع على اتفاقية فيينا عام ١٩٧٥ لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي . والحقيقة أن لهذه الاتفاقيات أهمية كبرى في تنظيم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، وخاصة اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ التي أخضعت القواعد العرفية للصياغة القانونية الرسمية المحددة وأزالت عن بعضها الشكوك وعدم اليقين واستحدثت بعض القواعد التي على قلتها ساعدت على تكييف القانون مع متطلبات المجتمع الدولي المعاصر[٢٤] .

---

(٢٣) علي حسين الشامي ، ص١١٠ .

(٢٤) عدنان البكري ، مرجع سابق ، ص٣٧ .

ثالثاً :- الدبلوماسية والنظام الدولي الجديد

ارتبط النظام الدولي منذ مطلع التسعينات من القرن العشرين بعدد من التطورات ، كان من أبرزها انتهاء الحرب الباردة بين المعسكرين الشرقي والغربي ، انهيار جدار برلين ، اندلاع حرب الخليج الثانية ١٩٩٠-١٩٩١ ، تفكك الاتحاد السوفييتي ، وانخراط الكثير من دول العالم في سلسلة متصلة من التجمعات الاقتصادية الضخمة وما صاحب ذلك من اتجاه نحو القطبية الواحدة والنظام الاقتصادي الأحادي الذي يقوم على أساس النظام الرأسمالي ، إلى غير ذلك من المتغيرات التي أسهمت في ظهور فجر نظام عالمي جديد .

ولا بد من الإشارة إلى ان هناك مجموعة من المتغيرات الجوهرية في العلاقات الدولية تدعو للحديث عن نظامجديد مختلف جذرياً عما سبق من نظم عرفتها البشرية في السابق(٢٥) .

١- التطورات العلمية والتكنولوجية المعاصرة ، التي أصبحت تشكل ثورة جديدة بكل المقاييس يطلق عليها اسم الثورة الصناعية الثالثة ، وقاعدتها الأساسية توجد في مجال الفضاء ، المعلومات والعقول الإلكترونية ، والهندسة الوراثية . وتعتمد هذه الثورة على التدفق اللامتناهي للمعلومات والأفكار وقد أحدثت ثورة التكنولوجيا والمعلومات في مجالاتها المختلفة تغيراً جذرياً في حياة الأفراد والجماعات ، وطرق الإنتاج وأساليب السوق واخيراً بناء القوة والسلطة في العالم .

٢- بناء القوة والسلطة في العالم ، إذ أن الجديد الذي تأثر بالثورة الصناعية هو طبيعة نظام القطبية حيث كان يتم التعرف على القطبية في السابق من خلال القوة والسلطة بين دول أو تكتلات أو أحلاف وكلها كانت تسعى إلى فرض السيطرة والهيمنة من خلال استخدام القوة أو التلويح بها ضد الأطراف الأخرى ، فقد كان جوهر القطبية هو الهيمنة وأداتها القوة المسلحة .

أما القطبية في الوقت الراهن فيمكن التعرف عليها من خلال سيادة شبكة

---

(٢٥) عبدالمنعم سعيد ، التحولات الراهنة في البيئة الدولية ، في مصطفى حمارنة «محرر» العرب في الاستراتيجيات العالمية ، عمان ، الجامعة الأردنية ، مركز الدراسات الاستراتيجية ، ١٩٩٤ ، ص٣٥ ، ٣٧ .

واسعة ومعقده من التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية داخل المجتمع الدولي ، وتمثل هذه الشبكة بشكل أساسي النظام الرأسمالي الذي يشمل قوى أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية واليابان ، وهذه الدول يوجد فيها اندماج من خلال شبكات معقدة ومركبة من المؤسسات مثل : منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، وكالة الطاقة الدولية ، منظمة التجارة العالمية ، الاتحاد الأوروبي ، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي .

وفي ضوء المعطيات السابقة فان القوة والسلطة لم تعد موزعة حسب الإمكانات والقدرات العسكرية وحدها ، وإنما تبعاً للإمكانات والقدرات التكنولوجية والاقتصادية أيضاً .

٣- جدول الأعمال أو الأجندة والمهمات التي يريد تحقيقها ، والتي ترتبط بما سبق ذكره من متغيرات ، فقد احتلت الموضوعات الاقتصادية والاجتماعية مثل البطالة وأسعار العملات وأسواق المال ، وحواجز التجارة والاستثمار ، ومشكلات البيئة والاتصال العالمي الأولوية على جدول أعمال النظام الجديد بدلاً من الحرب الباردة والصراع الأيديولوجي وسباق التسلح والصراعات الإقليمية .

٤- حدوث موجة ذات طابع عالمي من التحول الديمقراطي والاتجاه نحو الاقتصاد الحر ، وعلى الرغم من أن هذه الموجة تعود إلى منتصف السبعينات ، إلا أنها اتسعت خلال التسعينات من القرن الماضي لتشمل العديد من بلدان أمريكا اللاتينية وأفريقيا وآسيا ووسط أوروبا وشرقها . وبغض النظر عن جوانب الضعف والقصور التي تعاني منها الديمقراطيات الجديدة ، فلا شك أن قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان بدأت تجد رواجاً في العديد من دول العالم(٢٦) .

وفي ضوء ثورة المعلومات والاتصالات التي فرضت واقعاً جديداً لم يعد بمقدور أي نظام سياسي مهما كانت درجة تسلطه ، أن يخفي ممارساته أو يحجب الحقائق عن مواطنيه في الداخل أو عن العالم الخارجي . وقد كان لاهتمام القوى الكبرى مثل الولايات المتحدة ودول المجموعة الأوروبية ومؤسسات التمويل

---

(٢٦) انظر حسنين توفيق إبراهيم ، مرجع سابق ، ص١٩١ . وصامويل هنتنجتون ، الموجه الثالثة للتحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين «ترجمة عبدالواهب علوب» القاهرة ، مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية ١٩٩٣ .

الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي أثر كبير في هذا التطور .

٥- أدى انتشار ظاهرة العولمة إلى التقليل من سلطة الدولة ، واختفاء مبدء سيادة الدولة المطلق ، إذ أنه في ظل العولمة تتقيد سلطة الدولة بالمؤسسات العالمية والإقليمية ومبادئها والأسس التي تعمل بموجبها ، وتخترق الشبكة الاقتصادية العابرة للدول الحدود بين الدول وبين الأسواق ، وبدأت الشركات العابرة للدول والمنظمات الدولية والإقليمية غير الحكومية والتي تمثل عقائد ومصالح مختلفة ، تغزو الأراضي التي كانت تابعة لدولة واحدة كما أن العولمة أدت إلى تعرض أسواق الرأسمال وخاصة العملات والاستثمارات في الأوراق المالية إلى تقلبات وحالة من عدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي في داخل الدول(٢٧) .

ومن الطبيعي -والحال كذلك- أن تتأثر الدبلوماسية بكل ما حصل من متغيرات جديدة في ظل النظام العالمي الجديد ، مما يفرض عليها أن تتعامل مع جميع هذه المعطيات وتتكيف معها طالما أن الدبلوماسية في الأساس هي طريقة للاتصال والتفاهم بين الشعوب والجماعات البشرية ، وتعمل على التوفيق بين المصالح المتعارضة للدول ، وحل المنازعات بالطرق السلمية وإزالة بؤر التوتر وبالتالي تحقيق الأمن والسلام بين الشعوب والأمم .

وأصبحت الدبلوماسي مدعوة لطرح كافة الاحتمالات للتعامل مع التحولات التي شهدها النظام العالمي ، وخاصة فيما يتعلق بظهور قوى عظمى جديدة وتكتلات اقتصادية كبرى وبروز مفاهيم ومصالح جديدة وتراجع عقائد وقيم ، وتغير الأوزان النسبية للدول والمناطق في العلاقات الدولية .

إن التحول في النظام الدولي سيؤدي إلى توسيع نمط الدبلوماسية المتعددة الأطراف بشكل أكبر ، وسيكون أكثر أنماط الدبلوماسي فاعلية وتعاملاً مع القضايا الدولية في النظام الدولي الجديد وسيظهر هذا بشكل واضح جداً من خلال الدور الذي سوف تضطلع به الأمم المتحدة والمنظمات الدولية المتخصصة أو المنظمات الإقليمية التي ستكون أكثر تخصصاً ويغطي نشاطها اختصاصات أكثر(٢٨) .

---

(٢٧) تشانج هونج ، رؤية صينية لتطور الثقافة العربية الإسلامية في ظل العولمة ، شؤون عربية ، العدد١١٠ صيف ٢٠٠٢ ، ص٩٧-٩٨ .

(٢٨) عادل سراج مرداد وجميل محمود مرداد ، مرجع سابق ، ص٩٧ .

ولن يقتصر النشاط الدبلوماسي على المؤسسات التقليدية ، وسيزداد دور الرأي العام الداخلي والعالمي أكثر فأكثر مما سيؤدي إلى توافق الدبلوماسية مع رغبات الرأي العام والانفتاح عليه . ولذلك فقد ظهرت دبلوماسية جديدة هي الدبلوماسية الشعبية وتستهدف هذه الدبلوماسية تحريك إمكاناتها الخارجية في تفاعل ديناميكي عميق مع مواردها الداخلية والدفع باتجاه تحقيق الأمن الحضاري الشمولي والجماعي ، وكذلك دعم العلاقات بين الدول بشكل أكبر وأوثق(٢٩) . وقد تجسدت أطراف الدبلوماسية الأساسية في مجموعة متنوعة من التنظيمات الشعبية والتكوينات المهنية والثقافية والدينية واتحادات الكتاب والأدباء والفنانين والطلاب والشباب والفرق الرياضية والفنية وحركات حقوق الإنسان وغيرها(٣٠) . بل حدثت إضافة جديدة للدبلوماسية الشعبية وهي ما يسمى دبلوماسية الرؤساء ، لأن الرئيس أصبح بمقدوره أن يخاطب شعوب الدول الأخرى . كما أن الرئيس نفسه محاسب من شعبه ورأيه العام على كل ما يقوله لشعب الدولة الأخرى(٣١) ، ولم تعد الدبلوماسية الشعبية تقتصر على التبادل الثقافي بين الشعوب من فنون وآداب وموسيقى وما شابه ذلك . ومن المتوقع أن تتطور الدبلوماسية الشعبية لتصبح لها آفاق أرحب مما هي عليه الآن لأن التقدم في تكنولوجيا الاتصال والمواصلات سيزداد ويتسع ليشمل كافة مناحي الحياة الدولية .

وقد تمخض عن عوامل التغير التي طرأت على الدبلوماسية ، مجموعة من الخصائص الرئيسية للدبلوماسية المعاصرة ومن أهمها :

أ - الدبلوماسية الشاملة أو الكاملة ، فلم يعد الدبلوماسي يقبل بالممارسة التقليدية مثل المشاركة في الحفلات والمناسبات والمآدب والاستقبالات وكتابة التقارير فقط ، بل أصبح الدبلوماسي يهتم بقطاع عريض من النشاطات والاهتمامات التي تهم الدولة المعتمد لديها ، وهو في ذلك يمكن أن يعالج كل مظاهر الحياة

---

(٢٩) رجاء إبراهيم سليم ، في الدبلوماسية الشعبية العربية في الولايات المتحدة ، شؤون عربية ، العدد٧٢ ، ١٩٩٢ ، ص١٥٦ .

(٣٠) يوسف الحسن ، نحو دبلوماسية عربية معاصرة ، بيروت ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، ١٩٩٤ ، ص ٢٢،٢١ .

(٣١) حيدر بدوي صادق ، مستقبل الدبلوماسية في ظل الواقع الإعلامي والاتصالي الحديث ، البعد العربي ، مرجع سابق ، ص٣٧ .

البشرية لما لها من ارتباط ببعض الأبعاد الدولية ، الأمر الذي جعل من الدبلوماسية عملاً أكثر تعقيداً بسبب المشكلات والقضايا المعقدة والمتشابكة التي تواجه الدول والمجتمع الدولي .

ب- الدبلوماسية الترابطية وهذه الخاصية تتعلق بظاهرة تكوين المجموعات الإقليمية والدولية وما تشكله هذه المجموعات من علاقات سياسية أو اقتصادية وثيقة مع الدول الأخرى . ويبدو هذا الاتجاه واضحاً في توسيع وتعميق مجموعات كانت قائمة أصلاً مثل السوق الأوروبية المشتركة والتي أصبحت الاتحاد الأوروبي بموجب معاهدة ماستر يخت في كانون اول عام ١٩٩١ ويضم خمس عشرة دولة ، ورابطة دول جنوب شرق آسيا «الآسيان» وتجمع النافتا Nafta الذي يتكون من الولايات المتحدة وكندا والمكسيك . هذا بالإضافة إلى تجمعات فرعية في النطاق العربي «مجلس التعاون الخليجي» «واتحاد المغرب العربي» وفي النطاق الأفريقي «مجموعة الجنوب الأفريقي» و«مجموعة دول غرب أفريقيا» ، وفي أمريكا اللاتينية مجموعة الميكروسول . وهذه التجمعات تعمل بجوار المنظمات الإقليمية مثل جامعة الدول العربية ، والاتحاد الأفريقي ومنظمة الوحدة الأمريكية(٣٢) .

هذا بالإضافة إلى ما ظهر من نمو ملحوظ للدبلوماسية المعاصرة حول قضايا عالمية أصبحت تشكل جدول أعمال المجتمع الدولي وتفرض أثارها وانعكاساتها بشكل يتجاوز حدود الدول والقارات ، ويجعل من الصعوبة البالغة على دولة واحدة مهما كانت قوتها أو إمكاناتها أن تتصدى لها منفردة ، ولذلك فهي تحتاج إلى جهد جماعي . وهذه القضايا انعقدت حولها مؤتمرات تحت رعاية الأمم المتحدة مثل البيئة والسكان والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وحقوق الإنسان والمرأة إلى جانب قضايا أخرى مثل الإرهاب الدولي والعنف ، والهجرة ، والأمراض والتلوث والانتشار النووي .

وقد فرضت هذه المهام على الأجهزة الدبلوماسية أن تعيد النظر في تنظيم هياكلها وأولوياتها بحيث تعطى الإدارات والأقسام التي تعالج هذه القضايا الأولوية على غيرها من الإدارات التقليدية التي تعالج القضايا السياسية ، كما أصبح هناك

---

(٣٢) السيد أمين شلبي ، بين الدبلوماسية القديمة والحديثة ، مرجع سابق ، ص٦٥ .

تنافس بين أعضاء السلك الدبلوماسي على العمل والتخصص في هذه الأنشطة الجديدة التي تتطلب ثقافة وتكويناً جديداً(٣٣) .

وأصبح ترتيب وتنظيم هذه المؤتمرات موضوعاً فنياً وإدارياً من أهم الموضوعات التي تشغل وزارات الخارجية التي عليها أن تتولى الإشراف على هذه المؤتمرات الدولية التي تعقد في بلادها . فعلى عاتق هذه الوزارات تقع مسؤولية الترتيب من الناحية التنظيمية بالإضافة إلى إعداد الكوادر الفنية اللازمة ، السكرتارية والترجمة ومرافقة الوفود الزائرة وتهيئة سبل الراحة والطمأنينة والأمن لهم .

ومن المهام التي أصبح على الدبلوماسية المتعددة الأطراف القيام بها هي العمل على إيجاد حل للصراعات والحروب الأهلية العرقية والقبلية والدينية التي أخذت تتأزم بعد انتهاء الحرب الباردة في بعض المناطق بسبب المجاعات والأزمات الاقتصادية والفساد ، ويصعب على دولة واحدة مهما كانت قوتها أن تحقق بمفردها حلاً لمثل هذه الصراعات .

ويشير السيد أمين شلبي إلى مدى تأثر الدبلوماسية الجديدة بوسائل الإعلام ، وخاصة الإذاعة والتلفاز والصحافة فهي من العوامل المهمة التي يجب أن يؤخذ حسابها في العلاقات الدولية ، وهناك أمثلة كثيرة تظهر مدى تأثير وسائل الإعلام على الاتصالات الدبلوماسية وخاصة خلال الأحداث الحساسة المهمة ، ومن أهمها مثلاً ما حصل خلال أزمة الخليج الثانية ١٩٩٠-١٩٩١ والتي كانت فيها وسائل الإعلام طرفاً أساسياً ومؤثراً في اتجاه الأزمة وتطورها ، حتى أن المفاوضين كانوا يعملون وفي أذهانهم ماذا ستقوله أجهزة الإعلام ومراسلوها ويعلم كل جانب ، وهو يخاطب وسائل الإعلام عن مخرجات المفاوضات وما حققته من نجاح أو فشل ، إنما يخاطب الرأي العام في بلاده بكل اتجاهاته ومواقفه من موضوع المفاوضات(٣٤) .

ونتيجة لإدراك مدى تأثير الإعلام على مجريات العملية التفاوضية ، فإن ذلك هو الذي يدفع في بعض الأحيان إلى ترتيب إجراء المفاوضات لا سيما في القضايا الحساسة والمعقدة بعيداً عن عيون رجال الإعلام والصحافة ووكالات الأنباء . وهذا ما تم فعلاً في مفاوضات كامب دايفيد بين مصر وإسرائيل عام ١٩٧٩ . وكذلك لجأت

---

(٣٣) السيد أمين شلبي ، في الدبلوماسية المعاصرة ، مرجع سابق ، ص٩٤ .

(٣٤) المرجع السابق ، ص٩٦ .

إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية إلى هذا الأسلوب في المفاوضات التي أدت إلى إعلان المبادئ في اتفاقات أوسلو التي انعقدت بشكل سري وغير معلن في النرويج وهو ما حصل أيضاً في المفاوضات التي عقدت في دايتون في ولاية اوهايو الأمريكية بين أطراف الصراع حول البوسنة والهرسك[٣٥] .

---

(٣٥) المرجع السابق ، ص٩٧ .

الفصل الرابع

أشكال العمل الدبلوماسي

يتخذ العمل الدبلوماسي صيغاً وأشكالاً مختلفة ، وإذا كانت الصيغة الأكثر شيوعاً هي صيغة العمل الدبلوماسي الثنائي الذي يتم من خلال الأجهزة المركزية داخل الدولة ، فإن الحياة الدولية المعاصرة باتت تشهد تطوراً كبيراً في صيغ العمل الدبلوماسي ، خاصة بعد نشوء المنظمات الدولية وتعاظم دورها .

وقد عمدت الدول إلى تقنين القواعد القانونية الناظمة لمختلف أشكال العمل الدبلوماسي ، فوضعت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) بغية تنظيم العمل الدبلوماسي الثنائي ، ثم قامت بوضع اتفاقية البعثات الخاصة (١٩٦٩) ، فالأولى كرست لمعالجة مختلف الجوانب والمسائل المتعلقة بالدبلوماسية الثنائية الدائمة بينما خصصت الثانية للدبلوماسية الثنائية الخاصة والمؤقتة . و بعد ذلك ، جَهِدَت الدول لإيجاد اتفاقية تمثيل الدول في علاقاتها لدى المنظمات الدولية ذات الصفة العالمية وهي اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٥ .

فأشكال العمل الدبلوماسي تتمحور إذاً في الأساس حول الدور الذي تلعبه الأجهزة المركزية داخل الدولة ، وخاصةً رؤساء الدول ووزراء الخارجية وحول البعثات الخاصة وبعثات الدول لدى المنظمات الدولية ودبلوماسية المؤتمرات .

أولاً : رؤساء الدول ووزراء الخارجية

(أ) رؤساء الدول

يعد رئيس الدولة الشخص الطبيعي الذي يمثل رسمياً بلاده ، فالدولة شخص حكمي لا يستطيع التعبير عن إرادته إلا من خلال أشخاص طبيعيين يأتي في مقدمتهم رئيس الدولة . وتبدو ملامح الصفة التمثيلية التي يتمتع بها رئيس الدولة -بصرف النظر عن لقبه- في جملة من الصلاحيات أهمها : إبرام المعاهدات الدولية و المصادقة عليها ، إيفاد واستقبال الدبلوماسين ، إعلان الحرب وعقد معاهدات الصلح وحضور المؤتمرات الدولية وتبادل الزيارات الرسمية .

لقد كانت سلطات رؤساء الدول في العصور القديمة والمتوسطة وحتى قيام الثورة الفرنسية لا يحدُّها حدٌّ ولا يمنعها مانع ، أما الآن فقد غدا الوضع مختلفاً تماماً حيث انتشر النظام الديمقراطي البرلماني والرئاسي ، وحيث غدا رئيس الدولة خاضعاً لأحكام الدستور سواءً بالنسبة لأعماله الواقعة داخل إقليم الدولة أم الواقعة خارجه ،

فسلطاته باتت مقيّدة ومحدّدة ، وحتى يتمكن من مباشرة سلطاته وصلاحياته ، كان من الطبيعي الاعتراف له قانونياً بمركز قانوني قائم على عدد من الحصانات والامتيازات في مواجهة الدول الأخرى .

١ - حدود سلطات رئيس الدولة

يتمتع رئيس الدولة مبدئياً بسلطة شكلية واسعة داخل دولته لكنها ليست مطلقة ، وهي سلطة تختلف باختلاف النظام القانوني والسياسي للدول . فسلطات رؤساء الدول ليست متماثلة أو واحدة .

في النظم الملكية/البرلمانية على سبيل المثال - يمارس الملك صلاحياته في مجال العلاقات الدولية والدبلوماسية من خلال مبدأين هما : رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية والمسؤولية الوزارية . تمارس رقابة السلطة التشريعية في العادة بطرق مختلفة ، ومن أكثر هذه الطرق شيوعاً في مجال العلاقات الخارجية اشتراط دستور الدولة قبل إبرام معاهدة دولية الحصول على إذن البرلمان أو موافقته أو إجازته . وفي الأردن على سبيل المثال فقد نصت المادة ٣٣ من الدستور على أن «الملك هو الذي يعلن الحرب ، ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات . المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة» . أما فيما يتعلق بالمبدأ الثاني وهو المسؤولية الوزارية ، فيكون مجلس الوزراء أو الوزراء مسؤولين في مواجهة البرلمان . يترتب على هذين المبدأين صيرورة سلطة الملك في مجال العلاقات الخارجية شكلية . ومازال بعض الملوك في بعض الدول يتمتعون بسلطة فعلية بمقتضى أحكام دساتير الدول التي يرأسونها[١] .

وبالنسبة للنظم الجمهورية ، فإن بعض رؤساء الجمهوريات يشاطرون الملوك السلطة الشكلية في إدارة العلاقات الخارجية ، ومن ذلك رئيس جمهورية إيطاليا

---

(١) انظر على سبيل المثال المادة ٣٣ من الدستور الأردني التي تجعل سلطة إبرام المعاهدات الدولية من اختصاص الملك ، فهو الذي يكون مختصاً بعملية الإبرام بمراحلها كافة .

وأستراليا وإيرلندا وأيسلندا[٢] . فالرئيس الإيطالي -على سبيل المثال- لا يملك المصادقة على المعاهدات الدولية دون مشاركة الوزراء ودون موافقة البرلمان الإيطالي على ذلك بقانون يصدره لهذه الغاية[٣] .

بخلاف هذا يتمتع بعض رؤساء الجمهوريات بسلطات واسعة في مجال العلاقات الخارجية لدولهم ، فالرئيس الفرنسي بمقتضى دستور الجمهورية الخامسة يملك صلاحية إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها ، ولكن التصديق بالنسبة لطائفة معينة من المعاهدات يجب أن يكون مسبوقاً بإجازة البرلمان (الجمعية العمومية الفرنسية) من خلال قانون[٤] .

إن المبدأ القانوني التقليدي المتعلق بسلطة رئيس الدولة مستمد في الواقع من حقبة الملكيات المطلقة ، وهو مبدأ لم يعد له الآن ما يسوّغه ، ولعل هذه الحقيقة هي التي تفسر تنوع سلطات رؤساء الدول من دولة إلى أخرى ، فالمبدأ التقليدي المتعلق بسلطة رؤساء الدول يتمثل بمطلقية الصفة التمثيلية لرئيس الدولة في العلاقات الخارجية كلها . و قد جاءت المادة (٧) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ أمينة لهذا المبدأ ، فقضت بأن رؤساء الدول يعتبرون ممثلين لدولهم بحكم وظائفهم دون حاجة إلى تقديم وثائق تفويض فيما يتعلق بجميع الأعمال الخاصة بإبرام المعاهدات .

لا مراء أن المبدأ التقليدي المشار إليه ينطوي على صعوبات ومشكلات عملية ، ومن أهم هذه الصعوبات مصادقة رئيس الدولة على معاهدة دولية دون أن يكون مختصاً بذلك وفقاً لأحكام دستور دولته ، وهي ما تعرف بإشكالية «التصديق الناقص» . بصرف النظر عن الخلافات الفقهية التي نشأت لمعالجة هذه الإشكالية ، فإن المادة (٤٦) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات تضمنت حلاً لها ، فقضت بعدم جواز التمسك ببطلان التعبير عن الارتضاء بالالتزام بالمعاهدة على أساس أنها أبرمت

---

(٢) انظر في هذا الخصوص نص المادة (٨٠) من الدستور الإيطالي والمواد : (١/٥٠) ؛ (٦٥) ؛ (٧٤) ؛ و(١/٧٦) من الدستور الأسترالي والمواد : (١١) ؛ (١٤) ؛ (١٩) و(٢١) من الدستور الأيسلندي والمواد : (٩/١٣) ؛ (٤/٢٨) ؛ و (٢٩) من الدستور الإيرلندي .

(٣) انظر نص المادة (٨٠) من الدستور الإيطالي .

(٤) انظر نص المواد (٨) ؛ (٢٠) ؛ (٤٩) ؛ (٥٠) ؛ (٥٢) ؛ و(٥٣) من الدستور الفرنسي .

بصورة تخالف الأحكام القانونية النافذة داخل الدولة فيما يتعلق بالاختصاص في إبرام المعاهدات الدولية ، إلا إذا كان في هذا إخلال واضح بقاعدة ذات أهمية جوهرية من قواعد قانونها الداخلي . والإخلال الواضح يتحقق عندما يكون بيّناً بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف وفق سلوك الرجل العادي .

ثمة تكامل واضح بين الحكم المقرر في المادة (٤٦) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (١٩٦٩) وبين الحكم الوارد في (المادة ٢/٧/أ) من نفس الاتفاقية الذي يتضمن التأكيد على اعتبار رؤساء الدول مفوضين حكماً في إبرام معاهدات دولية لصالح دولهم و باسمها .

فرئيس الدولة ليس ملزماً بمقتضى المادة (٢/٧/أ) أن يقدم أي دليل أو سند يتعلق بسلطته في إبرام المعاهدات الدولية (وكذلك الحال بالنسبة للصكوك الدولية الأخرى كتبادل الرسائل أو محاضر الجلسات) . وفي المقابل ، يفترض أن رئيس الدولة سيكون ملتزماً في ممارسته لصلاحياته الخارجية بأحكام قانونه الداخلي ، خاصةً الأحكام ذات الأهمية الجوهرية .

قد يبدو أن الحكم الوارد في المادة (٤٦) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات سيؤدي إلى عدم استقرار في الالتزامات الاتفاقية ، إلا أن عدم الاستقرار هذا لن يكون سهل الوقوع أو يسير التحقق في ظل الضوابط والمعايير التي تضمنتها هذه المادة ، فالإخلال يجب أن يكون جلياً وبيّناً ، والإخلال يجب أن ينصب على حكم ذي أهمية جوهرية ويقاس استناداً إلى معيار موضوعي أساسه سلوك الشخص العادي حسن النية .

٢- حصانات وامتيازات رئيس الدولة

من المستقر أن سيادة الدول والمساواة في السيادة تفضيان إلى عدم إخضاع رئيس الدولة الذي يزور دولة أخرى إلى الاختصاص الإقليمي لهذه الأخيرة ، فرئيس الدولة الذي يزور دولة أخرى رسمياً يتمتع بحصانة شخصية مدنية وجزائية في مواجهة الاختصاص الإقليمي للدولة المضيفة ، وهذه الحصانات والامتيازات تستمد أصولها وقواعدها من قواعد القانون الدولي العام . فلا يجوز القبض عليه أو محاكمته أمام محاكمها . كما لا يجوز إخضاعه للضرائب والرسوم المستوفاة داخل الدولة المضيفة ، ويكون محل إقامته محصناً ضد سلطات الدولة المضفة التي لا تملك دخوله إلا بإذنه .

ويتمتع المرافقون له من أفراد أسرته وحاشيته بالامتيازات ذاتها ، ويتوجب عليهم احترام القوانين النافذة داخل الدولة المضيفة .

أما غاية الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها رئيس الدولة ، فتكمن في تسهيل زيارة رئيس الدولة للدول الأخرى وفي احترام سيادة دولته واستقلالها . ومن النادر جداً أن تكون هذه الحصانات والامتيازات موضعاً للجدل والخلاف ، فهناك إجماع واضح وواسع عليها . فإذا اقترف رئيس الدولة فعلاً يخل بالنظام العام داخل الدولة المضيفة ، تملك هذه الأخيرة الطلب إليه مغادرة إقليمها ، وقد تتخذ تدابير معينة بغية منع تكرار هذه الأفعال بشرط عدم انتهاك حصانات رئيس الدولة وامتيازاته .

ويتوجب بالمقابل على رئيس الدولة أن يحترم القوانين والأنظمة والتقاليد المرعية في الدولة المضيفة وأن لا يقوم بأي عمل من شأنه أن يسيء إليها .

(ب) وزراء الخارجية

وزير الخارجية هو موظف رسمي مختص بإدارة العلاقات الخارجية للدولة ، وهو أحد الفاعلين الأساسيين في العلاقات الدبلوماسية . وهو لا يتمتع عادة بالسلطة العليا في مجال العلاقات الخارجية ،لكن دوره مؤثر ومهم من خلال المشاركة الفعّالة في المؤتمرات والاجتماعات الدولية . وهذا الدور ليس واحداً في الدول جميعها ، فهو يختلف باختلاف النظم السياسية في هذه الدول .

تضع المادة (٧) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ وزراء الخارجية في موضع مماثل لرؤساء الدول والحكومات ، فهم مفوضون حكماً في إبرام المعاهدات الدولية من مرحلة المفاوضات إلى المصادقة وإلزام دولهم دون أن يكونوا مزودين بوثائق التفويض . يترتب على هذا أن المادة (٤٦) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات تكون قابلة للتطبيق إذا ما تحققت شروطها حيثما تجاوز وزراء الخارجية الأحكام القانونية الوطنية الخاصة بإبرام المعاهدات ، وهي مسألة بحثت سابقاً بالنسبة لرؤساء الدول .

يمارس وزير الخارجية مهامه على صعيدين : داخلي ودولي . فهو الذي يدير جهاز إدارة الشؤون الخارجية للدولة على الصعيدين الدبلوماسي والقنصلي ، فيمارس سلطاته الممنوحة له لمتابعة أعمال وزارته ولتعيين الموظفين وتأديبهم وقبول استقالاتهم . كما يعمل على تنسيق أنشطة بعثات دولته الدبلوماسية في الخارج .

كما يقوم بالمساهمة في صنع السياسة الخارجية والعمل على تنفيذها من خلال البعثات الدبلوماسية المعتمدة في دولته وفي الدول الأخرى .

أما على الصعيد الدولي ، فيقوم وزير الخارجية باستقبال المبعوثين الدبلوماسيين الأجانب وبالتباحث والتشاور معهم .

مهام واختصاصات وزير الخارجية :

يعتبر تحديد اختصاصات وزير الخارجية من الشؤون الداخلية لكل دولة ، وتحدد القوانين والأنظمة من كل دولة ما هي اختصاصات وزير الخارجية بها ، وهذا قد يختلف من دولة إلى أخرى بحسب طبيعة النظام السياسي والتقاليد السائدة في كل دولة ، إلا أنه يمكن القول أن الوظائف الرئيسية التي يضطلع بها وزير الخارجية تكاد تكون متشابهة في معظم الدول .

١- استقبال المبعوثين الدبلوماسسن الأجانب ، وتقديمهم إلى رئيس الدولة وكذلك التفاوض معهم والرد على مذكرات الدول والعمل على تمكين هؤلاء من تأدية وظائفهم . والإشراف على نظام حصاناتهم وحمايتهم في إطار الحصانات والامتيازات الدبلوماسية .

٢- تمثيل دولته في المؤتمرات الدولية ولدى المنظمات الدولية والإقليمية وإجراء المباحثات مع ممثلي الدول الأخرى في القضايا ذات الاهتمام المشترك والإشراف على حسن تنفيذ ورعاية المعاهدات التي يتم إبرامها مع الدول الأخرى .

٣- الإلمام بالوضع الدولي بشكل عام من خلال خبرته في الشؤون الدولية ومتابعته للأحداث والتطورات التي يشهدها المجتمع الدولي ، وكذلك من خلال جمع المعلومات واستقصائها من البعثات الدبلوماسية التي تمثل بلاده في الدول الأخرى ، وتقديمة تقارير دورية لحكومته عن القضايا الدولية لاتخاذ القرارات الملائمة بشأنها .

٤- العمل على حماية مصالح دولته بأبعادها المختلفة السياسية والاقتصادية والتجارية والثقافية لدى الدول الأخرى ، كذلك حماية رعايا دولته ومصالحهم في الدول ويكون ذلك بطبيعة الحال من خلال البعثات الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة لدى الدول الأجنبية .

٥- الإشراف على إعداد وتحرير كافة الوثائق الرسمية سواء كانت بيانات أو

مراسلات أو مشاريع معاهدات إلى غير ذلك من الوثائق المتعلقة بإدارة الشؤون الخارجية لدولته .

٦- اقتراح تعيين المبعوثين الدبلوماسيين والقنصليين في دولته لدى الدول الأخرى . وكذلك الإشراف على حركة التعيينات والتنقلات في السلك الدبلوماسي .

٧- استقبال الوفود والشخصيات الأجنبية التي تأتي لزيارة بلاده ، وكذلك التحضير للمؤتمرات المختلفة التي تعقد في بلاده .

٨- تنسيق نشاط مختلف البعثات الدبلوماسية المعتمدة لبلاده في الخارج وتلقي التقارير(٥) .

يتمتع وزير الخارجية -بصفته نائباً عن رئيس دولته في تمثيل الدولة خارجياً - بالمركز القانوني ذاته المقرر لرئيس الدولة(٦) ، فهو يتمتع بالحصانات والامتيازات الممنوحة لهذا الأخير طالما كان في زيارة رسمية ، فنظام الحصانات والامتيازات المقرر له يقتصر - خلافاً لما عليه الحال بالنسبة لرئيس الدولة- على زياراته الرسمية ولا يمتد ليشمل زياراته الشخصية لأن هذه الحصانات والامتيازات محكومة وجوداً وعدماً بمسوغات و مبررات تفرضها .

ثانياً: البعثات الخاصة

برزت ظاهرة اللجوء إلى البعثات الدبلوماسية الخاصة أو المؤقتة بعد الحرب العالمية الثانية بسبب تشابك العلاقات الدولية وتعقدها وارتباطها بالمشكلات الاقتصادية والسياسية التي تستدعي السعي إلى وجود حلول «سريعة» وعاجلة أو قد تكون من أجل القيام بمهام لا يكون مرغوباً القيام بها من خلال البعثات الدبلوماسية الدائمة ، أو لأن الموضوع الذي ستنهض البعثة الخاصة بتحقيقه يتطلب الشروع في مفاوضات بين أشخاص رسميين من مستوى رفيع ليس متوافراً في مبعوثي وموظفي البعثات الدبلوماسية الدائمة ، وقد يكون الدافع وراء إنشاء بعثة دبلوماسية خاصة

---

(٥) انظر في ذلك

- علاء أبو عامر ، مرجع سابق ، ص٧٨-٨٠ .
- علي الشامي ، مرجع سابق ، ص١٠٣-١٠٤ .

(٦) علي الشامي ، مرجع سابق ص١٢٤ وما بعدها .

كذلك أن الموضوع الذي أنيط بالبعثة القيام به يتطلب اللجوء إلى أشخاص مؤهلين تأهيلاً علمياً أو تقنياً معيناً .(٧)

(أ) إنشاء البعثات الدبلوماسية الخاصة

أقرت الجمعية العامة التابعة للأمم المتحدة اتفاقية البثات الخاصة في ١٩٦٩/١٢/٨ . وقد فضّلت لجنة القانون الدولي عند صياغتها للاتفاقية استعمال لفظ «بعثات خاصة» Special Missions عوضاً عن لفظ «بعثات مؤقتة» ad hoc Missions ، وذلك لتجنب حدوث أي خلط بين «دبلوماسية المناسبة» ad hoc Diplomacy و«دبلوماسية المقر» Resident Diplomacy(٨) .

دخلت اتفاقية البعثات الخاصة حيز النفاذ عام ١٩٨٥ ، أي بعد (١٦) عاماً من إقرارها . يتمثل السبب الأساسي في ضعف إقبال الدول على المصادقة على هذه الاتفاقية ، مقارنةً مع اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (١٩٦٣) ، في أن لجنة القانون الدولي وضعت جهدها كله في مسألة حصانات وامتيازات أعضاء البعثات الخاصة واستندت في هذا على الأحكام الواردة في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ، ظناً منها أن هذه الأحكام إن خضعت لها البعثات الخاصة أيضاً ستيسر قيامها بمهماتها وأعمالها . وقد عدّلت اللجنة بعض الأحكام الواردة في اتفاقية العلاقات الدبلوماسية بما ينسجم مع السمات المميزة للبعثات الخاصة عن البعثات الدائمة وهي : الطابع المؤقت للبعثات الخاصة والمهمة المحدودة المنوطة بهذا النوع من البعثات(٩) . وقد جاء نص الاتفاقية متضمناً التأكيد على رضا الدولة المضيفة (المستقبلة) بسبب الأهمية الكبيرة التي جرى إعطاؤها للحصانات و الامتيازات في الاتفاقية . يضاف إلى هذا أن اللجنة لم ترغب بوضع أحكام قانونية تتعلق بالبعثات جميعها ، فهي تختلف من حيث التكوين والمهمات ، فقد تتكون إحدى البعثات الخاصة من رئيس دولة أو من أحد صغار الموظفين ، وقد

(7) B. S. Murty, "The International Law of Diplomacy. The Diplomatic Instrument and World Public Order", Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989, pp.262 etss.

(8) Ibid, p.263.

(٩) علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ص٣٨٢ ، وما بعدها .

تكون مهمتها سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو تقنية . وقد فشلت الاتفاقية في استرضاء الدول الراغبة بأحكام مرنة في هذا المجال .

تعرّف المادة (١/أ) من اتفاقية البعثات الخاصة تعبير «البعثة الخاصة» بأنه : «بعثة مؤقتة تمثل الدولة وتوفدها دولة إلى دولة أخرى برضاء الدولة الأخرى لتعالج معها مسائل معينة أو لتؤدي لديها مهمة محددةً . يلاحظ بأن هذا التعريف استثنى البعثات الخاصة الموفدة أو المستقبلة من قبل جماعات الثوار والحركات السياسية وحركات التحرير في دولة أجنبية من نطاق البعثات الخاصة لغايات تطبيق الاتفاقية» .

تتضمن المادة الثانية من الاتفاقية حكماً يمنح الدولة المستقبلة أو المضيفة سلطة تقديرية واسعة لقبول استقبال البعثات الخاصة ، فأية دولة طرف في الاتفاقية تملك -وفقاً لهذه المادة- إيفاد بعثة خاصة إلى دولة أخرى برضا الدولة الأخرى المسبق الذي قد يتم الحصول عليه بالطرق الدبلوماسية أو بأي طريق آخر متفق عليه أو مقبول من جانب الطرفين . وقد أوضحت الاتفاقية أن إيفاد البعثات الخاصة ليس رهناً بوجود العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية (المادة ٧) . وفي حالة عدم وجود علاقات دبلوماسية بين الطرفين ، يجري اللجوء إلى طريق آخر متفق عليه أو مقبول بين الطرفين للحصول على رضا الدولة المستقبلة المسبق لاستقبال بعثة خاصة . ويمكن القول في هذا الخصوص بأن الرضا ليس شرطاً أن يكون صريحاً ، فالرضا الضمني كافٍ لإرسال البعثات الخاصة بشرط أن يكون الحصول عليه سابقاً على إرسال البعثة ومن خلال طريق مقبول من قبل الطرفين أو متفق عليه .

أما فيما يتعلق بوظائف البعثات الخاصة ، فإنها تحدَّد بالتراضي بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة (المادة ٣) .

وليس شرطاً أن تحدد هذه الوظائف باتفاق يعقد بين الطرفين كما هو الحال بالنسبة للبعثات الدبلوماسية الدائمة ، فالمعيار المعمول به هنا هو التراضي بين الطرفين الذي لا يتوجب أن يتخذ صيغة اتفاق .

تقوم الدولة الموفدة بتعيين أعضاء البعثة الخاصة بعد إخطار الدولة المستقبلة بالمعلومات جميعها اللازمة عن عدد أعضاء البعثة الخاصة وتكوينها ، ولاسيما أسماء وصفات الأشخاص الذين ترغب تعيينهم . وللدولة المستقبلة دون إبداء الأسباب أن ترفض قبول أي شخص عضواً في البعثة الخاصة (المادة ٨) . فإذا كانت البعثة

الخاصة تشمل أكثر من ممثل واحد عن الدولة الموفدة ، جاز لهذه الأخيرة أن تعين رئيساً للبعثة من بين أعضائها (المادة ٩) . وقد تتألف البعثة الدبلوماسية الخاصة من أعضاء بعثات دبلوماسية دائمة أو من مركز قنصلي ، وفي هذه الحالة يظل هؤلاء الأعضاء محتفظين بامتيازاتهم وحصاناتهم الدبلوماسية أو القنصلية إلى جانب الحصانات المقررة للبعثات الخاصة .

تملك الدولة المستقبلة الحق في إخطار الدولة الموفدة ، في أي وقت من الأوقات ودون إبداء الأسباب ، أن أحد أعضاء بعثة خاصة تابعة لها أو أي دبلوماسي فيها شخص غير مرغوب فيه Personal non grata (المادة ١٢) . ويجوز للدولة المستقبلة أن تصدر إعلانها هذا حتى قبل وصول الشخص غير المرغوب فيه أو غير المقبول إلى إقليمها .

تبدأ وظائف البعثة الخاصة حال وصول البعثة إلى أراضي الدولة المستقبلة واتصالها رسمياً بوزارة خارجية الدولة المستقبلة أو بأية هيئة أخرى قد يتفق عليها من هيئات تلك الدولة . ولا يتوقف بدء وظائف البعثة على تقديم البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة الموفدة لها أو على تقديم أوراق الاعتماد Lottery of Credence أو وثائق التفويض Full Powers (المادة ١٣) . تنتهي وظائف البعثات الخاصة : باتفاق الدولة الموفدة والمستقبلة على ذلك ، بانتهاء مهمة البعثة وإنجازها ، بانتهاء الأجل المضروب للبعثة دون تمديده ، بإرسال الدولة الموفدة إخطاراً بإنهائها البعثة الخاصة أو باستدعائها أو بإرسال الدولة المستقبلة إخطاراً بأنها تعدُّ البعثة الخاصة منتهية (المادة ٢٠) . ومن الطبيعي أن قطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية لا يؤدي إلى انتهاء عمل البعثات الخاصة الموجودة قبل قطعها ، وذلك لأن إيفادها ابتداءً ليس مشروطاً بقيام علاقات كهذه .

ويجوز للدولة أن توفد بعثة خاصة واحدة ومشتركة إلى دولتين أو أكثر في الوقت ذاته ، ولكن يتوجب على الدولة الموفدة بهذه الحالة أن تخطر الدولة المستقبلة بذلك عند التماس الحصول على رضاها المسبق . كما يحق لدولتين أو أكثر إيفاد بعثة خاصة في الوقت ذاته لمعالجة مسألة ذات أهمية مشتركة ، بشرط رضا الدولة المستقبلة وباتفاق الدول الموفدة جميعها . ويجوز لأكثر من دولة إيفاد بعثة خاصة في وقت واحد تمثلها لدى الدولة المستقبلة بعد الرضا المسبق لهذه الأخيرة ، وذلك لمعالجة أمر ذي أهمية مشتركة .

(ب) الجهة التي تتعامل معها البعثة الخاصة داخل الدولة المستقبل

تكون البعثات الخاصة مخولة في العادة سلطة التعامل مع وزارة خارجية الدولة المستقبلة بخصوص الأعمال الرسمية كافة المسندة إليها أو من خلالها . وقد تتعامل البعثة مع أية هيئة أخرى متفق عليها من هيئات الدولة الموفدة (المادة ١٥) . فالبعثة الدبلوماسية وفقاً لهذا الحكم تتعامل في الأساس مع الهيئات الرسمية داخل الدولة الموفدة ، لكنها مخولة أيضاً صلاحية التعامل مع هيئات غير رسمية ليس على أساس المادة (١٥) من اتفاقية البعثات الخاصة ، بل على أساس المادة (٢٢) . فهذه المادة تقر بمنح الدولة المستقبلة للبعثات الخاصة التسهيلات الضرورية واللازمة كي تتمكن من مباشرة وظائفها ومهامها . وقد يكون من بين هذه التسهيلات الدخول في علاقات غير رسمية مع جهات وهيئات غير حكومية داخل الدولة المستقبلة . وتكون العلاقات غير الرسمية مع هذه الهيئات الأخيرة محاطة بالقيود المقررة في المادة (٤٧) من اتفاقية ، فالبعثة الخاصة ملزمة باحترام قوانين الدولة المستقبلة وبعدم التدخل في الشؤون الداخلية لتلك الدولة ، ولعل عدم سحب آثار المادة (٤٧) إلى هذه الحالة سيؤدي إلى جعل العلاقات والاتصالات بين البعثات الخاصة والهيئات غير الرسمية علاقات اسمية أو مستحيلة .

(جـ) حصانات وامتيازات البعثات الخاصة

ثمة توافق وتماثل كبيرين بين حصانات وامتيازات البعثات الخاصة وبين حصانات وامتيازات البعثات الدبلوماسية الدائمة ، حيث تستمد البعثة الدبلوماسية الخاصة نظام حصاناتها وامتيازاتها من نظام حصانات وامتيازات الدولة كما هو الحال في البعثة الدبلوماسية الدائمة وتستند إلى نفس الأساس النظري الذي تستند إلى نفس آلية جميع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي سادت بعد الحرب العالمية الثانية ، ولذلك من الضروري بيان أوجه الخلاف المعدودة بين حصانات وامتيازات هاتين الطائفتين من البعثات الدبلوماسية .

فيما يتعلق بالحصانات المرفقية (أي بالحصانات والامتيازات المقررة للبعثة الخاصة بصفتها هذه) ، فإن حرمة المقر في حالة البعثات الدائمة تكون حرمة مطلقة ، بينما حرمة مقر البعثة الخاصة نسبية . تقضي المادة (٢٥) من اتفاقية البعثات الخاصة بأن حرمة الدار التي تقيم فيها البعثة الخاصة مصونة ، فلا يجوز دخولها إلا

برضا رئيس البعثة ، أو عند الاقتضاء برضا رئيس البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة الموفدة المعتمدة لدى الدولة المستقبلة ، فإن تعذر الحصول على موافقة رئيس البعثة الخاصة أو رئيس البعثة الدائمة للدولة الموفدة المعتمدة لدى الدولة المستقبلة ، يكون الرضا بدخول مقر البعثة الخاصة مفترضاً في حالات الضرورة القصوى ، مثل حدوث حريق أو حادث آخر يهدد بشكل خطير السلامة العامة .

وهو حكم لا نظير له في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) ، فالمادة (٢٢) من هذه الاتفاقية تقرر حصانة مطلقة لمقار البعثة الدبلوماسية الدائمة ، فلا يجوز دخولها من جانب مأموري الدولة المستقبلة في جميع الأحوال ولو في حالات الضرورة الملجئة إلا برضا رئيس البعثة .

أما بالنسبة لحصانات وامتيازات أعضاء البعثة الخاصة ، فإن موظفي البعثة الخاصة الدبلوماسيين وكذلك الإداريين والفنيين و العاملين في خدمتها والخدم الخصوصيين يتمتعون بالحصانات والامتيازات ذاتها التي يتمتع بها نظراؤهم في البعثات الدبلوماسية الدائمة مع فروق طفيفة بالنسبة للحصانة القضائية المدنية . فالمادة (٣١/٢/د) من اتفاقية البعثات الخاصة تستثني ممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة من الاختصاص القضائي المدني لمحاكم الدولة المستقبلة في حالة الدعاوى المتعلقة بالتعويض عن ضرر ناشئ عن حادث سبّبته سيارة أو مركبة مستعملة خارج نطاق العمل الرسمي للشخص المعني .

وإذا صَدَفَ أن ترأّس البعثة الخاصة رئيس الدولة الموفدة أو رئيس الحكومة أو وزير خارجيتها ، فإن هؤلاء الأشخاص يتمتعون بالحصانات و الامتيازات المقررة في القانون الدولي العرفي بالإضافة إلى الحصانات والامتيازات المقررة في اتفاقية البعثات الخاصة (المادة ٢١) .

ثالثاً: البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية

باتت البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية تؤدي دوراً مهماً في إدارة العلاقات الخارجية للدول ، وهي تندرج ضمن إطار الدبلوماسية متعددة الأطراف وليس ضمن إطار الدبلوماسية الثنائية . إن أكثر مزية تميز البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية عن البعثات الدبلوماسية الدائمة لدى الدول تتمثل في أنها دبلوماسية مؤسسية

وليست علائقية(١٠) ، فهي تمارس في نهاية المطاف لمصلحة جهاز مؤسسي ينفصل عن الشخصية الدولية للدول الأعضاء في المنظمة الدولية .

لقد تبنى المؤتمر الدولي الذي رعته الأمم المتحدة في فيينا عام ١٩٧٥ اتفاقية خاصة بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمة الدولية ذات الصفة العالمية ، ولم تدخل حيز النفاذ إلى الآن . ويلاحظ في هذا الصدد أن هذه الاتفاقية تتقاطع مع اتفاقيتي فيينا لعام ١٩٦١ ولعام ١٩٦٣ في العديد من الأحكام المتعلقة بتشكيل البعثة وبحصاناتها وامتيازاتها ، إلا أنها تتمتع بمذاق مميز لها عن هاتين الاتفاقيتين في عدد من الأحكام بسبب طبيعة المنظمات الدولية المختلفة عن الدول ، فالمنظمات الدولية لا تتمتع بالسيادة ولا تستأثر بإقليم معين لتباشر عليه اختصاصاً قانونياً إقليمياً ، فهي عبارة عن شخص دولي مشتق يعبر عن ذاته من خلال أجهزة دائمة يعمل داخلها موظفون دوليون أو ممثلو الدول الأعضاء في المنظمة(١١) .

(أ) تكوين البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية

تساهم البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية في إيجاد قنوات اتصال وتعاون جديدة وموازية للبعثات الدبلوماسية الثنائية أو التقليدية . فهذه الأخيرة قوامها علاقة ثنائية بين دولة موفدة وأخرى مستقبلة محكومة باتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية للعام ١٩٦١ وبمبدأ المعاملة بالمثل . أما البعثة الدائمة لدى المنظمات الدولية فقوامها علاقة ثلاثية الأطراف بين دولة موفدة ومنظمة دولية ودولة مضيفة للمنظمة الدولية ، وهي ليست خاضعة لمبدأ «المعاملة بالمثل» لأن هناك جملة من القواعد التنظيمية الناظمة للعلاقات داخل المنظمات الدولية .

تمثلت الإرهاصات الأولى للبعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية في البثات التي أنشأتها الدول لتمثيلها أمام المحكمة الدائمة للتحكيم ، وقد استوت على سَوْقِها مع نشوء عصبة الأمم . لقد أدت بعثات الدول لدي عصبة الأمم في بداية الأمر دوراً

(10) Ph. Sands and P. Klein, "Bowett's of International Institutional Law", London: Sweet and Maxwell, 2001, pp.485-486.

(١١) محمد خليل الموسى ، «الجوانب المعاصرة للشخصية القانونية للمنظمات الدولية» ، مجلة الفكر الشرطي ، المجلد الثاني عشر ، العدد (٤٥) ، ٢٠٠٣ ، ص١٨١-١٨٢ .

محدوداً ومتواضعاً تمثّل في كونها أداة للوصل والاتصال بين الأمانة العامة للعصبة وبين حكومة الدولة العضو في العصبة . كما كانت هذه البعثات تزوّد حكومات دولها بأنشطة العصبة وتخطر أمانة العصبة بردود الفعل المتوقع اتخاذها من قبل دولها إزاء هذه الأنشطة .

بعد إنشاء الأمم المتحدة ، شرعت الدول الأعضاء بإيفاد بعثات دائمة لها لدى الهيئة . وكما هو معلوم فإن ميثاق الأمم المتحدة لم يشترط إلا وجود ممثلي الدول الأعضاء في مجلس الأمن بصورة دائمة لدى الهيئة ، باعتبار المجلس هو الجهاز الرئيسي دائم الانعقاد في الأمم المتحدة ، أما الأجهزة الرئيسة الأخرى فلها دورات انعقاد محددة أثناء العام ولا تنعقد بصورة دائمة[١٢] . ولكن الدول غير الأعضاء في مجلس الأمن عمدت إلى إنشاء بعثات دائمة لها لدى الأمم المتحدة لتظل على علم ودراية بما يجري من أنشطة وأعمال داخل الهيئة .

لم تتطرق اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة (١٩٤٦) إلى البعثات الدائمة لدى الهيئة ، وكذلك الحال بالنسبة لاتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات الدولية المتخصصة (١٩٤٧) . ولكن اتفاق المقر المعقود بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة عام ١٩٤٧ أشار في المادة (٥) منه إلى امتيازات وحصانات البعثات الدائمة وممثلي الدول المعتمدين لدى الأمم المتحدة .

تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٩٤٨/١٢/٣ التوصية رقم ١٦٩ (٣) المتعلقة بالبعثات الدائمة لدى الأمم المتحدة ، وقد أوضحت هذه التوصية أن هذه البعثات تساهم في إعمال وتحقيق مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها وأنها تحافظ على الصلة الواجب توافرها بين الدول الأعضاء والأمانة العامة للأمم المتحدة .

أشارت توصية الجمعية العامة المذكورة إلى أن رئيس البعثة الدائمة لدى الأمم المتحدة يعين من قبل رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو وزير الخارجية وأن قرار التعيين يرسل إلى الأمانة العامة . أما تعيين الأعضاء الآخرين في البعثة وتغييرهم ، فيجري من خلال رئيس البعثة الذي يخطر الأمم المتحدة كتابة بهذا .

أما فيما يتعلق بالوكالات الدولية المتخصصة ، فإن البعثات الدائمة لديها تُنشأ

---

(١٢) محمد المجذوب ، «التنظيم الدولي» ، بيروت : منشورات حلبي الحقوقية ، ٢٠٠٢ ، ص٢٦٣ وما بعدها .

بالطريقة ذاتها . وهناك ممارسة شائعة وعامة في هذا الصدد مؤدّاها تسمية ممثل دائم لدى المنظمات جميعها الموجودة في دولة أو مدينة معينة .

لا تلتزم المنظمات الإقليمية في العادة بشأن البعثات الدائمة للدول بالإجراءات ذاتها المعمول بها داخل الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة ، فكل منظمة إقليمية تملك صلاحية وضع قواعدها وإجراءاتها الخاصة بها بشأن إنشاء البعثات الدائمة لديها . فمنظمة الوحدة الأفريقية قررت عدم قبول أية بعثة دائمة لديها من غير البعثات الدبلوماسية الأفريقية الموجودة في أديس أبابا[١٣] .

وفقاً للاتفاقية الخاصة بتمثيل الدول في علاقاتهم مع المنظمات الدولية ذات الصفة العالمية (١٩٧٥) ، يمكن لأية دولة عضو في منظمة دولية أن تنشئ بعثة دائمة لها إذا كانت القواعد المعمول بها داخل المنظمة تجيز لها القيام بهذا . ومن المعلوم أن اتفاقات المقر تعد من القانون الداخلي للمنظمة ومن جملة القواعد المعمول بها داخلها مادام الجهاز المختص داخل المنظمة قرر قبول اتفاق المقر[١٤] . وقد أقرت المادة (٣) من اتفاقية عام ١٩٧٥ بالقوة القانونية لاتفاقات المقر . أوجبت المادة (٥/٣) من الاتفاقية على المنظمة الدولية المعنية إخطار الدولة المضيفة (دولة المقر) بإنشاء بعثة دائمة لكل دولة من الدول الأعضاء ، وذلك قبل الشروع بإقامتها . ويختلف إنشاء البعثة عن إقامتها في أن الأخيرة تنصرف إلى الوجود المادي أو «البرّاني» للبعثة .

أما وظائف البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية فقد حدّدتها الاتفاقية بما يلي :

١- ضمان تمثيل الدولة الموفدة لدى المنظمة الدولية المعينة .
٢- المحافظة على صلات وروابط بين الدولة الموفدة والمنظمة المعينة .
٣- التفاوض مع المنظمة الدولية والتفاوض مع الدول الأعضاء الأخرى داخل المنظمة .
٤- تثبيت أنشطة وفعّاليات المنظمة وإرسال التقارير الخاصة بها إلى حكومة الدولة الموفدة .
٥- المشاركة في أنشطة المنظمة .

---

(١٣) المرجع السابق ، ص٤١٥ وما بعدها .

(١٤) محمد خليل الموسى ، «الجوانب المعاصرة» ، مرجع سابق ، ص١٩٣ .

٦- حماية مصالح الدولة الموفدة في العلاقة مع المنظمة الدولية المعنية .
٧- تشجيع تحقيق مقاصد ومبادئ المنظمة بالتعاون معها ومع الدول داخلها .

يمكن للدولة الموفدة أن تعين أي شخص رئيساً لبعثتها الدائمة في المنظمة ، وإذا كان هذا الشخص من مواطني الدولة المضيفة فإن رضا الأخيرة يكون شرطاً لازماً لتعيينه . إن هذا الحكم المشار إليه في المادتين (٩) و (٧٣) من اتفاقية عام ١٩٧٥ يماثل المعمول به في حالة البعثات الدبلوماسية .

إذا كان إنشاء بعثة دائمة لدى إحدى المنظمات الدولية مخالفاً لأحكام القانون الداخلي والقواعد الإجرائية الداخلية النافذة داخل المنظمة ، يمكن للدولة المضيفة (دولة المقر) أن تقدم اعتراضاً لدى الرئيس التنفيذي للمنظمة المعنية ، وبعد ذلك يوقف إنشاء البعثة إلى حين إزالة الاعتراض أو شطبه أو التحقق من عدم صحته . ولا يمكن لدولة المقر أن تقدم أي اعتراض في هذا الصدد لا يكون مستنداً أو مؤسَّساً على القواعد الداخلية المعمول بها من جانب المنظمة .

يمكن للدولة أن تسمي شخصاً واحداً رئيساً لبعثة دائمة لدى منظمة دولية واحدة أو أكثر ، كما يمكن أن تسمي هذا الشخص رئيساً لبعثة لدى إحدى المنظمات الدولية وعضواً في بعثة دبلوماسية في آن واحد . وتملك دولتان أو أكثر تعيين شخصاً واحداً رئيساً لبعثة كل واحدة منهما/منها لدى إحدى المنظمات الدولية .

تنتهي مهمة البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية بالإغلاق القسري أو الطوعي . يكون الإغلاق قسرياً أو جبرياً في حالة واحدة هي حالة انسحاب الدولة الموفدة من المنظمة أو طردها منها ، وقد يرد طلب الإغلاق في هذه الحالة من الدولة المضيفة (دولة المقر) أو من المنظمة الدولية المعنية . أما الإغلاق الطوعي أو الاختياري فيعدّ معادلاً منطقياً وقانونياً لعدم إلزامية إنشاء بعثات دائمة لدى المنظمات الدولية ، أي لحرية الخيار المتروكة للدول الأعضاء في إنشاء بعثات دائمة لها .

ومن الحالات الأخرى التي قد تنتهي بها البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية زوال المنظمة الدولية وتصفيتها أو نقل مقارها إلى مكان آخر . ففي حالات كهذه ، من الطبيعي أن تغلق البعثة أو تنقل إلى المقر الجديد للمنظمة .

تفرض المادة (٧٧) على أعضاء البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية واجب احترام القوانين النافذة داخل الدولة المضيفة (دولة المقر) وعدم التدخل في شؤونها الداخلية . فإذا ارتكب أحد أعضاء البعثة مخالفة خطيرة وجلية للقانون الجزائي النافذ

داخل الدولة المضيفة ، تستدعي الدولة الموفدة الشخص المعني وتنهي عمله وعلاقته بالبعثة .

والحكم ذاته يطبق في حالة التدخل الخطير والواضح في الشؤون الداخلية للدولة المضيفة . ويشترط في كلا الحالتين أن يكون الشخص المعني خارج نطاق ممارسته لوظائفه في البعثة . وقد أشارت هذه المادة في إحدى فقراتها إلى أنه ليس هناك في هذه المادة ما يجوز تأويله على أنه يمنع الدولة المضيفة من اتخاذ التدابير اللازمة لحمايتها . وبينما تعمل الدولة المضيفة على اتخاذ هذه التدابير ، يجب عليها مراعاة الأحكام الواردة في المادتين (٨٤) و (٨٥) من اتفاقية عام ١٩٧٥ . فالدولة المضيفة في هذه الحالة يجب أن تشرع في المشاورات والتوفيق مع الدولة المرسلة . ومن المرغوب فيه أن تنصب المشاورات على الطريقة المناسبة لضمان عدم تأثير التدابير على الوظائف المعتادة للبعثة .

من الواضح أن إجراءات الحماية المرسومة بمقتضى اتفاقية عام ١٩٧٥ لا تتطابق تماماً مع تلك المقررة بمقتضى اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات الدولية المتخصصة أو بمقتضى اتفاق المقر المعقود بين الأمم و المتحدة و الولايات المتحدة ، فالقسم (٢٥) من اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات الدولية المتخصصة ، يتضمن حكماً يجيز للدولة المضيفة أن تطلب من ممثل إحدى الدول الأعضاء مغادرة أراضيها إذا أساء استعمال حصانات الإقامة خارج نطاق وظائف الرسمية .

أما اتفاق المقار المعقود بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة فتضمن النص على حصانات وامتيازات مماثلة لتلك الممنوحة للبعثات الدبلوماسية الموفدة لدى الولايات المتحدة .

من الجدير بالذكر أن موقف الدولة المضيفة (دولة المقر) كان محلاً لوجهتي نظر مختلفتين أثناء المؤتمر الخاص بوضع اتفاقية عام ١٩٧٥ : فوجهة النظر الأولى مؤداها أن البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية تتعلق أساساً بعلاقة بين المنظمة وبين دولة عضو في هذه المنظمة ، وبالتالي لا يجوز للدولة المضيفة أن تمارس سلطاتها الإقليمية بصورة تمسّ استقلال العمل داخل المنظمة أو تمس استقلال ممثل الدولة العضو في المنظمة في أدائه لوظائفه ، أما وجهة النظر الثنائية ، فهي تتأسس على حقيقة أن الدولة المضيفة والدولة الموفدة تتمتعان بمصلحة متساوية في تحقيق مقاصد المنظمة الدولية المعنية ومبادئها ، ولكن ضمان تحقق هذه المقاصد يجب أن لا يخل بأمن

الدولة المضيفة واستقرارها ، وهو ما يرتب إيجاد نوع من التوازن والتناغم بين مصالح المنظمة الدولية و بين المصالح الأمنية للدولة المضيفة .

(ب) الحصانات والامتيازات

تعد الحصانات والامتيازات أساسية وحيوية حتى تتمكن البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية و المنظمات الدولية ذاتها من ممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها ووظائفها بفعلية وبمعزل عن أي تأييد قد يصدر من جانب الدولة المضيفة . فهي حصانات وظيفية هدفها توفير المناخ المناسب وأجواء الحرية اللازمة كي يتمكن ممثلو الدول الأعضاء من القيام بالوظائف المناطة بهم باستقلال .

ليس مستغرباً البتة أن ترقى هذه الحصانات والامتيازات إلى درجة الحصانات والامتيازات الممنوحة للبعثات الدبلوماسية الدائمة . وإذا كانت المواثيق الدولية مترددة في هذا المجال بين منح ممثلي الدول حصانات وامتيازات مماثلة لتلك الممنوحة عادة للمبعوثين الدبلوماسيين وبين الاكتفاء بمنحهم حصانة ضد أي إجراء قانوني يتعلق بما صدر عنهم من أقوال وكتابات وتصرفات بمناسبة ممارستهم لوظائفهم الموكولة إليهم ، فإن النطاق المادي لهذه الحصانات والامتيازات يتضمن : عدم جواز القبض على ممثلي الدول لدى المنظمات الدولية أو حجز أمتعتهم الشخصية ، عدم خضوعهم للقيود الخاصة بالإقامة والهجرة ، حرمة أوراقهم ووثائقهم والحق في حرية الاتصال والمراسلة . وتنص معظم الاتفاقيات الدولية ذات الصلة على نفاذ هذه الحصانات والامتيازات في مواجهة الدولة المضيفة فحسب ، وعلى عدم نفاذها في مواجهة الدولة التي يحمل ممثلو الدولة جنسيتها .

بالإضافة إلى الحصانات والامتيازات المذكورة ، تكون الدولة ملزمة بتوفير الأمن والحماية لممثلي الدول الأعضاء في منظمات الدولية الموجودين على إقليمها بصفتهم هذه ، وقد كرست اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بمكافحة الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المحميين دولياً والمعاقبة عليها لعام ١٩٧٣ هذا الالتزام .

ولما كانت حصانات وامتيازات البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية تهدف إلى تحقيق غاية وظيفية ، فإن الدولة العضو في المنظمة الدولية تكون ملزمة بالتنازل عن حصانة ممثليها لدى منظمة دولية ما في الحالات التي يثبت فيها أن هذه الحصانة تقف حائلاً دون تحقيق العدالة أو أن رفعها عن ممثليها ليس من شأنه أن يؤثر على

الغاية التي قررت هذه الحصانة من أجلها .

ويثار التساؤل بالنسبة لممثلي الدول في المنظمات الدولية الأعضاء في بعثات لا يقتصر تشكيلها على ممثلي الحكومة فقط ، حيث تتكون بعثة الدولة من ممثلين عن جهات أو قطاعات مختلفة داخل الدولة . وأوضح مثال على هذه الحالة تمثيل الدول لدى منظمة العمل الدولية ، حيث يتمتع ممثلو العمال وأرباب العمل بالحصانات والامتيازات ذاتها التي يتمتع بها ممثلو الحكومة ، وذلك لأن وفود الدول لدى هذه المنظمة تقوم على أساس تمثيل ثلاثي قوامه تمثيل العمال وأرباب العمل والحكومة .

كما يتمتع ممثلو الأعضاء المتمتعين بصفة مراقب في المنظمات الدولية بهذه الحصانات والامتيازات ، سواء أكانت صفة المراقب دائمة أو مؤقتة داخل المنظمة الدولية[١٥] .

وقد أثار المركز القانوني للمراقب ودخوله إلى إقليم الدولة المضيفة مشكلات عدّة بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية في عدد من المناسبات . وكانت أولى هذه المناسبات تلك المتعلقة بمكاتب منظمة التحرير الفلسطينية ، فقد جعل القانون الذي تبناه الكونجرس الأمريكي عام ١٩٨٧ لمقاومة الإرهاب احتفاظ منظمة التحرير الفلسطينية بمكاتبها في الولايات المتحدة الأمريكية أمراً غير قانوني . وهو وضع مخالف لأحكام اتفاق المقر المعقود بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة ، فمنظمة التحرير الفلسطينية كانت قد دعيت من جانب الأمم المتحدة لتشارك في المناقشات الخاصة بالقضية الفلسطينية بصفة مراقب بموجب قرار الجمعية العامة رقم ٣٢٣٧ . وبالرغم من أن محكمة العدل الدولية خلصت في رأيها الاستشاري الصادر في ١٩٨٨/٤/٢٦ إلى أن الولايات المتحدة ملزمة بتسوية هذا النزاع من خلال اللجوء إلى التحكيم ، إلا أن هذا النزاع قد انتهى برفض إحدى المحاكم الأمريكية منح الحكومة الأمريكية أمراً لتنفيذ إغلاق مكاتب منظمة التحرير الفلسطينية قسراً ، لأن هذا الإغلاق مخالف للالتزامات الواقعة على كاهل الحكومة الأمريكية بمقتضى اتفاق المقر المعقود بينها وبين الأمم المتحدة[١٦] .

كما نشب نزاع آخر بين الولايات المتحدة والأمم المتحده بسبب رفض الولايات

---

(١٥) محمد المجذوب ، مرجع سابق ، ص٧٩ وما بعدها .

(١٦) محمد خليل الموسى ، «الجوانب المعاصرة» ، مرجع سابق ، ص٢٠٩-٢١٠ .

المتحدة منح رئيس السلطة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية تأشيرة دخول إلى الأراضي الأمريكية للمشاركة في أعمال الدورة الثالثة والأربعين للجمعية العامة بناءً على دعوة من هذه الأخيرة ، ورغم المبررات التي تمسكت بها الولايات المتحدة إلا أن رفضها لم يحظَ برضا الأمم المتحدة التي عالجت الموقف من خلال عقد الجزء المخصص من دورة الجمعية العامة لفلسطين في جنيف(١٧) .

رابعاً : دبلوماسية المؤتمرات

عرفت المجتمعات الإنسانية دبلوماسية المؤتمرات منذ زمن بعيد ومارستها جنباً إلى جنب مع أنماط دبلوماسية اخرى وكان الهدف من مثل هذه المؤتمرات استثمارها من خلال وسائل مختلفة من أجل تشجيع الحوار والتفاوض لحل النزاعات وفض الخلافات والوصول إلى حالة من الأمن والسلام والاستقرار .

ومع تقدم المجتمعات والدول وما جرى من متغيرات كثيرة شهدها المجتمع الدولي مع بدايات القرن العشرين وخاصة بعد الحرب العالمية الأولى أدت إلى مزيد من التشابك والتعاون في مجالات كثيرة وحديثة بين أعضاء الأسرة الدولية ، الأمر الذي استدعت معه الظروف عقد الاجتماعات والمؤتمرات الدولية كآلية فاعلة من آليات العمل الدبلوماسي لمواجهة المتغيرات والمتطلبات الجديدة وما تفرضه من استحقاقات لا بد من مواجهتها وتلبيتها .

وقد أسهمت المؤتمرات الدولية خلال القرن الماضي في التصدي للكثير من المشكلات والقضايا التي واجهها العالم ، وكانت آلية فاعلة ساعدت في تحقيق الأمن والسلام وإنماء العلاقات الودية بين الدول والشعوب ، ولكن لا يمكن أيضاً تجاهل ما أدت إليه المؤتمرات في بعض الأحيان إلى التلاعب بمصائر الشعوب من قبل الدول الكبرى التي كانت تستغل هذه المؤتمرات لتفرض هيمنتها على الدول الأخرى .

مفهوم دبلوماسية المؤتمرات :

المؤتمرات هي عبارة عن سلسلة من الاجتماعات التي تضم ممثلي الدول والهيئات الدولية المختلفة بهدف تناول قضايا دولية هامة بالنسبة لأطرافها سعياً للوصول إلى

---

(١٧) المرجع السابق ، ص٢٠٩-٢١٠ .

إيجاد حلول مناسبة لها من خلال المناقشات والحوار وتبادل المعلومات الأمر الذي قد يؤدي إلى توقيع اتفاق أو معاهدة دولية أو إقليمية[١٨] .

وتعرف دبلوماسية المؤتمرات الدولية بأنها الوسيلة الجماعية والآلية المعاصرة لإحداث التفاعل المثمر بين الدول . بهدف معالجة الأزمات ومد جسور التعاون البناء في شتى المجالات الحياتية الحيوية خدمة للإنسانية وبناء مجتمع متقدم ومزدهر ينأى بها عن الحروب والدمار والكوارث التي تواجهها إما يد الإنسان بنفسه أو ما عدا ذلك[١٩] .

وبغض النظر عن تعدد التسميات التي تطلق على هذا النوع من الدبلوماسية سواء كانت مؤتمرات دولية أو اجتماعات دولية أو غيرها ، فإن دبلوماسية المؤتمرات أصبحت تطلق على جميع الاجتماعات التي تعقد لممثلي الدول والهيئات الدولية يقصد معالجة القضايا التي تهم علاقاتهم الرئيسية في طريقة عمل المنظمات الدولية والإقليمية . فاجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة أو مجلس الأمن ، ومؤتمرات القمة لجامعة الدول العربية والاتحاد الأفريقي وغيرها .

وقد أصبحت دبلوماسية المؤتمرات اليوم بأشكالها المختلفة الوسيلة المعاصرة للعملية الدبوماسية الحديثة التي تتفاعل باستمرار كل أنحاء العالم بهدف معالجة كل ما يواجه البشرية من مخاطر وتحديات[٢٠] .

أنماط المؤتمرات الدولية :

هناك العديد من أنواع المؤتمرات وأشكالها ، فقد تقسم على أساس طبيعة عملها أو وفقاً للقواعد المؤسسة لانعقادها أو التوقيت أو مستوى الأشخاص المشاركين فيها ، من حيث طبيعة عمل المؤتمرات يمكن تقسيمها إلى مؤتمرات سياسية ومؤتمرات علمية ومؤتمرات فنية وفي إطار العدد يمكن تقسيمها إلى ثنائية ومتعددة الأطراف وفي

---

(١٨) فاضل زكي محمد ، الدبلوماسية في عالم متغير ، بغداد ، دار الحكمة للطباعة والنشر ١٩٩٢ ، ص٥٥٦ .

(١٩) خالد حسن الشيخ ، الدبلوماسية والقانون الدبلوماسي ، (الجزء الثاني) ، عمان ، مطبعة عدنان عبدالجابر ، ٢٠٠٠ ، ص١٥ .

(٢٠) المرجع السابق ، ص١٥٠ .

التوقيت يمكن تقسيمها إلى مؤتمرات مؤقتة ودائمة منتظمة .

وهناك التصنيف على أساس مستوى المشاركة وهو الصيغة العامة الشائعة الآن في تصنيف المؤتمرات الدولية حيث أصبح مستوى المشاركة يشكل منطلقاً رئيسياً في تحديد وتقسيم المؤتمرات ، وفي إطار هذا التصنيف هناك عدة أشكال لمؤتمرات القمة ، المؤتمرات الوزارية ، مؤتمرات كبار المسؤولين ومؤتمرات الخبراء(٢١) .

وسوف نركز على دبلوماسية القمة نظراً لأهميتها ولما توليه وسائل الإعلام والرأي العام من اهتمام بهذا النوع من المؤتمرات .

دبلوماسية القمة Summit Diplomacy :

تعرف دبلوماسية القمة بأنها تلك المؤتمرات الدبلوماسية التي يعقدها رؤساء الدول والحكومات فيما بينهم والتي يتوصلون فيها إلى بعض القرارات السياسية الهامة أو عقد بعض الاتفاقيات التي تخدم مصالحهم الوطنية(٢٢) .

وهي عادة الدبلوماسية التي تمارس على مستوى أعلى سلطة في الدولة (رؤساء وملوك الدول أو من يمثلهم) وذلك حسب طبيعة النظام السياسي في الدولة . وهي تعد أعلى مراحل الدبلوماسية . ويهدف هذا النوع من الدبلوماسية إلى معالجة القضايا المختلف عليها بين الدول عن طريق التواصل المباشر بين القيادات العليا لهذه الدول بكل الوسائل الممكنة . فقد أسهم التطور العلمي في مجال تكنولوجيا الاتصال والمواصلات من تمكين زعماء الدول من التعامل المباشر لمواجهة القضايا ذات الاهتمام المشترك ، فقد سهلت وسائل الاتصالات الحديثة ووفرت لهم أسرع الطرق للتشاور فيما بينهم بدلاً من الاعتماد على المراسات والمبعوثين كما كان يحصل في السابق . ويمكن القول أن من أهم مميزات هذه الدبلوماسية أنها(٢٣) :

١- تضع أقطاب السياسية العالمية وجهاً لوجه للتعارف والتفاهم في جو من الصراحة

---

(٢١) المرجع السابق ، ص١٥٣ .

(٢٢) إسماعيل صبري مقلد ، العلاقات السياسية الدولية ، دراسة في الأصول والنظريات ط٤ ، الكويت ، منشورات ذات السلاسل ، ١٩٨٥ ، ص٢٠٤ .

(٢٣) زكريا السباهي ، معجم موسوعي وثائقي بالمفردات والمصطلحات الدبلوماسية والدولية ، دمشق ، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر ١٩٩١ ص٢٨٩-٢٩٠

والحرية .

٢- إنها تعجل في حل المنازعات الدولية بفضل ما لدى الأقطاب من صلاحيات كاملة وعلى أعلى المستويات الرسمية

٣- إن دور السفراء والدبلوماسيين ينقلب في هذه الحالة إلى مستشارين لرؤسائهم وملوكهم وبذلك تتقلص مهمتهم بشكل ملحوظ إلى المرتبة الثانية أو الثالثة أو يفقد التمثيل الدبلوماسي بعض جوانب امتيازاته واسبقيته ولكن بصورة مؤقتة سرعان ما تعود بعد إنهاء تلك المؤتمرات .

وقد كان لدبلوماسية القمة نتائج إيجابية في تعزيز العلاقات الدولية من خلال تسوية النزاعات الدولية وفض الخلافات التي كانت تنشب على المستوى الثنائي أو الجماعي(٢٤) ، وهناك عنصر شخصي قوي كان يشجع دبلوماسية القمة ، إذ كثيراً ما كان يشعر رئيس إحدى الدول أن سمعته الشخصية الكبيرة ومكانته الدولية ستساعد في تحقيق تسوية معقولة ، ومثل هؤلاء الزعماء كانوا يعتقدون أحياناً أن الاجتماع الشخصي مع نظرائهم سيسهل التغلب على كثير من العقبات والمشكلات التي تستعصي على المستويات الأخرى ، وأنه إذا تم الاتفاق على المبادئ الرئيسية ، فسيكون من السهل على الدبلوماسيين المحترفين معالجة التفاصيل(٢٥) ، ولكن ذلك لا يعني أن دبلوماسية القمة كانت ناجحة دائماً ، حيث أن بعضها ترك آثاراً سلبية في بعض الأحيان . وتجدر الإشارة إلى أن هناك من ينتقد العمل بدبلوماسية القمة ويرى أنها مخاطرة قد تؤدي إلى صدام وعدم اتفاق بين زعماء الدول باعتبارهم صناع القرار الأخير في دولهم مما يؤدي إلى الفشل ويجعل هناك صعوبة بالغة في رأب الصدع بين الطرفين . ومن هنا يقول وزير خارجية الولايات المتحدة الأسبق دين راسك (Dean Rusk) أن دبلوماسية القمة هي الدواء الذي يقدمه الطبيب لمريضه مع مراعاة أن لا يصبح ذلك عادة مستديمة له «ويضيف» أن الدبلوماسي المجرب يسعى

---

(٢٤) علي عبدالقويّ الغفاري ، الدبلوماسية القديمة والمعاصرة ، دمشق ، الأوائل للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٢ ، ص١٦٦ .

(٢٥) نجدة فتحي صفوت ، دبلوماسية القمة مالها وما عليها ، مجلة الباحث العربي ، العدد ١٠ ، كانون الثاني ١٩٨٧ ، ص٦٥

دائماً لمنع التصادم بين أصحاب القرار الأخير[٢٦] .

كما أن هناك من يرى أن دبلوماسية القمة فيها تعدياً على دور ووظائف وزراء الخارجية والمبعوثين الدبلوماسيين باعتبارهم أصحاب الشأن المباشر في العملية الدبلوماسية ، وتشير بعض الدراسات التي أجريت حول هذا الموضوع أنه لم يثبت أن الرؤساء الذين شاركوا في مؤتمرات القمة قد عملوا بشكل أفضل وأجدى مما قدمه وزراء الخارجية والدبلوماسيون المحترفون[٢٧] .

ومهما اختلفت الآراء في تقييم دبلوماسية القمة والدور الذي نضطلع به ، إلا أنه يمكن القول أن هذه الدبلوماسية لها دور إيجابي في تقريب وجهات النظر وتعزيز العلاقات الودية بين الدول والوصول إلى القرارات الحاسمة التي سهلت مهمات المؤسسات المختصة ومما يدل على أهمية دبلوماسية القمة أنها قد مورست منذ القدم ومازالت مستمرة حتى يومنا هذا .

ومن مزايا دبلوماسية القمة أنها تتيح لرؤساء الدول فرصة زيارة الدول الأخرى والإطلاع على أوضاعها ، وتوسيع تجاربهم إلى حد كبير . كما أن الزيارات التي يتبادلها رؤساء الدول تدعم الصلات القديمة وتوثق العلاقات الجديدة بين الدول عن طريق رؤسائها[٢٨] .

ولدبلوماسية القمة أشكال مختلفة ومتنوعة منها ما هو ثنائي أو متعدد الأطراف أو دولية . ومنها ما هو عادي أو طارئ وعادةً ما تتم وفق تنسيق وتخطيط مسبق كالزيارات الرسمية المتبادلة كما هو في المؤتمرات الدولية والإقليمية التي يشارك فيها زعماء الدول وقادتها ، ومنها ما تفرضه أحيانا الظروف كتلك التي تحدث أثناء المشاركة في المناسبات والاحتفالات الخاصة كالتتويج والتنصيب ، أو عند حضور الأحداث العارضة مثل حالات الوفاة وتشييع جنائز الملوك والرؤساء .

وهناك الكثير من الأمثلة على دبلوماسية القمة ولعل قمة الألفية الثالثة التي عقدت في الفترة من ٢-٨ أيلول سبتمبر ٢٠٠٠ بحضور ممثلي ١٨٩ دولة خير مثال على هذه الدبلوماسية . وقد عقد المؤتمر في مقر الأمم المتحدة في مدينة نيويورك التي

---

(٢٦) خالد حسن الشيخ ، مرجع سابق ، ص١٥٤ .

(٢٧) المرجع السابق ، ص١٥٤ .

(٢٨) نجدة فتحي صفوت ، مرجع سابق ، ص٦٥ .

غدت أكبر تجمع في العالم . وفي هذا المؤتمر تم تبني وثيقة «إعلان الألفية» التي تضمنت مجموعة من المبادئ والتعهددات ومنها تعزيز الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان «ومكافحة الفقر والعمل على وقف انتشار مرض الإيدز وردم الهوة بين الدول الفقيرة والدول الغنية عبر توزيع أفضل لموارد العولمة ، وتخفيض حدة الفقر بين دول الجنوب وتوفير التربية والتعليم للجميع ، وتعزيز الأمن ، وحماية البيئة ودعم مبادئ الكرامة الإنسانية والمساواة وحرية الشعوب التي لا زالت ترزخ تحت الاستعمار والاحتلال ، ودعم حق تقرير المصير . . . .»[٢٩] .

ويمكن القول أنه مهما تعددت الآراء حول إيجابيات دبلوماسية القمة أو سلبياتها ، ومدى نجاحها أو إخفاقها ، إلا أنها أصبحت من سمات الدبلوماسية المعاصرة ، وربما أن دورها يبقى في مقدمة العوامل التي تهيء المناخ اللازم أو الملائم للوصول إلى حل وتسوية للكثير من المنازعات .

---

(٢٩) علي عبدالقويّ الغفاري ، مرجع سابق ، ص١٧٣ .

الفصل الخامس

نظام التبادل الدبلوماسي الدائم

أولاً: مصادر الأحكام الناظمة للتبادل الدبلوماسي الدائم

تتكون مصادر القانون الدبلوماسي من الأعراف والمعاهدات حيث كان العُرف هو المصدر الأساسي للقواعد الدبلوماسية في السابق قبل أن يتم تبني هذه الأعراف في قواعد مكتوبة ، وبعد الحرب العالمية الثانية ظهرت العديد من الاتفاقيات الدولية الناظمة للتمثيل الدبلوماسي بين الدول وعلى رأسها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية الموقعة في ١٩٦١/٤/١٨ والتي دخلت حيز النفاذ في ١٩٦١/٤/٢٤ .

فمصادر الأحكام والقواعد الناظمة للتبادل الدبلوماسي الدائم تتمثل في المقام الأول بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية . ويضاف إليها القوانين الداخلية للدول واجتهادات المحاكم والمباديء العامة للقانون . وتجدر الإشارة إلى أن القواعد العُرفية ما زالت تشكل مصدراً رئيسياً للعمل الدبلوماسي طالما أن بعض الأحكام لم تُقنن في نصوص مكتوبة من خلال الاتفاقات والمعاهدات .

(أ) الاتفاقيات الدولية

تعد الاتفاقيات الدولية جميعها (الثنائية والجماعية) المعقودة بين الدول بهدف معالجة مسائل وموضوعات تتعلق بالعلاقات الدبلوماسية ، وإن أهم سمة تميز المعاهدات والاتفاقيات الثنائية عن الجماعية تتمثل في أن هذه الأخيرة لا تكون مقتصرة على دولتين فقط بل تشارك فيها مجموعة من الدول ، وهو الأمر الذي يكسبها طابعاً موضوعياً وعمومية نسبية لأنها لا تقتصر على العلاقات الشخصية بين الدول[(١)] . ولا بد من الإشارة إلى العديد من الاتفاقيات الثنائية التي أُبرمت خلال القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين والتي أطلق عليها معاهدات الصداقة أو معاهدات تجارية والتي احتوت على نصوص معينة متعلقة بمهمة الأشخاص الدبلوماسيين والقناصل . ومن هذه المعاهدات المعاهدة التجارية بين البرازيل وبلجيكا للعام ١٨٣٤ ، والمعاهدة الصينية - البلجيكية للعام ١٨٥٦ .

من أهم المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بالقانون الدبلوماسي : لائحة فيينا لعام ١٨١٥ وبروتوكول إكس لا شابل لعام ١٨١٨ واتفاقية هافانا لعام ١٩٢٨ واتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ .

---

(١) محمد يوسف علوان ، مرجع سابق ، ص١٢٦-١٢٨ .

توصف اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ بأنها اتفاقية دولية عالمية مقنّنة للأعراف الدولية المعمول بها بين الدول في العلاقات الدبلوماسية الدائمة . لقد كان الشغل الشاغل لواضعي هذه الاتفاقية تقنين الأعراف الدولية المعمول بها قبل وضعها ، ولكن الاتفاقية تضمنت من جهة أخرى أحكاماً جديدة ، وقد غدت هذه الأحكام مقبولة اليوم من جميع الدول بعمومها إلى حد كبير(٢) .

وتشكل اتفاقية فيينا أنموذجاً احتذته الاتفاقيات الدبلوماسية اللاحقة ، فقد احتوت الاتفاقيات الدبلوماسية على مجمل المبادىء التي جاءت بها اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ وأهمها(٣) :

١- يستمد المبعوث الدبلوماسي سلطته وحصانته من الدولة التي يمثلها وليس من شخص رئيس الدولة كما كان عليه الحال في السابق ، وهو ما يبرر الصفة التمثيلية للبعثة الدبلوماسية .
٢- ترتبط الحصانات والامتيازات الدبلوماسية وجوداً وعدماً بمقتضيات الوظيفة الدبلوماسية ، فهذه الحصانات تمنح للبعثات الدبلوماسية بغية تمكينها من النهوض بوظائفها وأعبائها وهي ليست مزايا شخصية لأعضاء البعثة .
٣- تكامل القواعد القانونية الاتفاقية والعرفية الناظمة للتبادل الدبلوماسي الدائم .

(ب) الأعراف الدولية

يعرّف العرف الدولي في مجال التبادل الدبلوماسي بأنه السلوك الذي تواترت الدول على العمل به على وجه الإلزام بالنسبة لمجمل الموضوعات المتعلقة بالتمثيل الدبلوماسي(٤) . فهو ليس من المصادر المكتوبة ، حيث يصار إلى تطبيقه بين الدول

---

(2) B.s Murty, "The International law of Diplomacy", op.cit, p.242ss.

(٣) علي الشامي ، مرجع سابق ، ص١٧٥-١٨٠ .

(٤) للوقوف على مفهوم العرف الدولي عموماً وعلى مرتبته بين المصادر الرسمية للقانون الدولي انظر : صلاح الدين عامر «مقدمة لدراسة القانون الدولي العام» ، القاهرة : دار النضة العربية ، ١٩٩٥ ، ص٣٨٠-٤٠٨ . ومحمد يوسف علوان ، «القانون الدولي العام : المقدمة والمصادر» ، عمان : دار وائل للنشر ، ٢٠٠٣ ، ص٣٦٥-٣٨٥ .

أما بخصوص الأعراف الدبلوماسية على وجه الخصوص انظر : أحمد أبو الوفا «قانون العلاقات الدبلوماسية و القنصلية» ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٩٥ ، ص١٥ وما بعدها .

غير الأطراف في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) أو بين الدول الأطراف وغير الأطراف .

كما أن العرف الدولي هو المصدر في حالة انسحاب دولة أو أكثر من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ .

يضاف إلى ما سبق أن العرف الدولي يكون مصدراً لقواعد التبادل الدبلوماسي الدائم بالنسبة للدول غير الأطراف في اتفاقيات دولية متعلقة بالتبادل الدبلوماسي الدائم سواءً أكانت ثنائية أم جماعية والتي لم تسن تشريعات داخلية ذات صلة بهذا الأمر . وتنبع أهمية العرف الدولي بصدد التبادل الدبلوماسي عندما يتعذر إيجاد الحكم القانوني في الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالقانون الدبلوماسي ، حيث يُطلُّ العرف برأسه ليسد النقص الحاصل وليكون ملاذاً للوقوف على الحكم القانوني المراد العثور عليه ، وقد أكدت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) في ديباجتها على الدور المكمِّل للعرف الدولي فنصت بأن : «قواعد القانون الدولي العرفي يجب الاستمرار في تطبيقها عى المسائل التي لم تفصل بها نصوص هذه الاتفاقية صراحةً» .

(جـ) القوانين الوطنية

للتشريعات الوطنية دور مهم في تنظيم عدد من المسائل المتعلقة بالقانون الدبلوماسي ، فمن الشائع أن تقوم الدول بسنّ تشريعات داخلية تعالج العلاقات الدبلوماسية والتبادل الدبلوماسي الدائم . ومن الملاحظ في هذا الشأن أن التشريعات الوطنية المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية لا تعدو أن تكون عملية تكييف أو توصيف للقانون الداخلي على مقتضى القانون الدولي ، فالتشريعات الداخلية تكون في العادة كاشفة عن الأعراف الدولية أو إعمالاً للأحكام الاتفاقية المقررة في اتفاقيات دولية دبلوماسية .

يترتب على حقيقة أن التشريع الوطني الخاص بالتبادل الدبلوماسي يكون في العادة نزولاً على مقتضيات القانون الدولي الدبلوماسي وقواعده نتيجة فحواها أن التشريع الوطني يأتي في الغالب متناغماً ومطابقاً لأحكام وقواعد القانون الدولي الدبلوماسي .

فالقواعد الدولية المتعلقة بالتبادل الدبلوماسي -الاتفاقية منها والعرفية- تمثل

حداً أدنى لا يجوز النزول عنه من جانب الدول التي تصدر تشريعات داخلية متعلقة بالتبادل الدبلوماسي ، أي أن التشريع الوطني قد يمنح البعثات الدبلوماسية مركزاً قانونياً أكبر مما يمنحه لهم القانون الدولي ولكنه لا يجوز أن يمنحهم مركزاً أدنى من ذلك المقرر بمقتضى القانون الدولي لصالحهم ، وذلك بالنسبة للموضوعات غير الداخلة في الاختصاص الداخلي للدول .

(د) اجتهادات المحاكم

تعد أحكام المحاكم الدولية والوطنية من المصادر الاحتياطية أو الاستئناسية لقواعد القانون الدولي الدبلوماسي ، شأنها في هذا شأن مذاهب كبار الفقهاء والمؤلفين في القانون العام . فأحكام المحاكم ليست من المصادر الأصلية للقانون الدبلوماسي ، فلا يكون القاضي ملزماً بالرجوع إليها للفصل في النزاع المعروض عليه لكنه قد يلوذ بها من أجل تفسير غموض نص قانوني أو من أجل الوقوف على حكم مسألة ما بمحض إرادته واختياره ، وله أن يتركها ولا يلتفت إليها البتة .

ثانياً: شروط التبادل الدبلوماسي الدائم

إن إقامة العلاقات الدبلوماسية الدائمة بين الدول يستند إلى جملة من الأسس والضوابط الواجب توافرها حتى تتمكن الدول مباشرة التبادل الدبلوماسي بينها ، ولعل أهم هذه الشروط : الحق في التمثيل الدبلوماسي والاعتراف الدولي .

(أ) ثبوت الحق في التمثيل الدبلوماسي

ثمة مبدأ مستقر في القانون الدولي مؤداه أن كل دولة مستقلة تتمتع بحق التمثيل الدبلوماسي . وحق التمثيل الدبلوماسي يعني أن كل دولة مستقلة تمتع بالسيادة الكاملة تملك تفويض شخص أو أكثر للقيام بأي تصرف أو لإبداء أية وجهة نظر باسمها ولصالحها . ومن أهم الصيغ التي يتخذها حق التمثيل الدبلوماسي الحق في إيفاد المبعوثين الدبلوماسيين لدى الدول الأخرى والحق في استقبال المبعوثين الدبلوماسيين التابعين لدول أخرى واعتمادهم .

يرتبط حق التمثيل الدبلوماسي بشقيه الإيجابي (الإيفاد) والسلبي (الاستقبال) بسيادة الدول وباستقلالها ، فالدول لا تتمتع بهذا الحق إلا إذا كانت مستقلة وكاملة

السيادة وبصرف النظر عن شكل الدولة سواء كانت موحدة بسيطة أم مركبة اتحادية . وهذا الأمر هو الذي يفسر رضائية التبادل الدبلوماسي واقتران ممارسته بإرادة الدول الحرة وبرضاها .

يستشف من ارتباط مباشرة حق التمثيل الدبلوماسي برضا الدولة الأخرى على إقامة العلاقات الدبلوماسية بأن هناك اختلافاً بين الحق في التمثيل الدبلوماسي وبين ممارسة التمثيل الدبلوماسي(٥) ، فالحق في التمثيل يعبر عن حالة سكونيته تتلقى فيها الدولة الحق دون أن تتمكن من مباشرته ، أما الحق في مباشرة التمثيل الدبلوماسي فهو تعبير عن حالة حركية قوامها إقامة علاقات دبلوماسية دائمة بين الدول ، والخط الفاصل بين التمثيل الدبلوماسي في سكونه وفي حركته يتمثل في موافقة الدولة الأخرى على التبادل الدبلوماسي .

فالحق في التمثيل الدبلوماسي هو حق طبيعي يثبت لدولة مستقلة وكاملة السيادة ، بينما إنشاء البعثات الدبلوماسية ومباشرة التبادل الدبلوماسي يحتاج إلى الرضا وليس أمراً حكمياً تباشره الدولة لمجرد كونها دولة مستقلة وذات سيادة(٦) .
يرتبط هذا الموضوع -كما هو واضح- بطبيعة العلاقات الدبلوماسية ، فهل إقامة العلاقات الدبلوماسية التزامٌ واقعٌ على كاهل الدول لا مفر منه أم أنها حق تباشره الدولة بالتراضي مع الدول الأخرى؟ لقد تضمنت المادة (٢) من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ إجابة واضحة على هذا السؤال إذ قضت بأن إقامة العلاقات الدبلوماسية وإنشاء البعثات الدبلوماسية يكون بالرضا المتبادل بين الدول . فالتبادل الدبلوماسي ليس مبنياً على إلزام قانوني بقدر ما هو تعبير عن علاقات حسن جوار وتعاون بين الدول . وقد أكدت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ على أن إقامة العلاقات الدبلوماسية وإرسال البعثات الدبلوماسية الدائمة ، تجري بين الدول المتساوية في السيادة على قاعدة الرضا المتبادل . فالحق بالتمثيل الدبلوماسي يرتبط ارتباطاً عضوياً بالسيادة الكاملة التي تمنح الدولة سلطة مباشرة اختصاصاتها الداخلية على إقليمها وممارسة سلطاتها أيضاً خارج الإقليم باسمه ، فالسيادة الكاملة بمعناها الخارجي تمنح الدولة المختصة على الإقليم صلاحية إدارة العلاقات الدولية للإقليم

---

(5) A.Plantey, "Principles de Diplomatic", Paris: Pedone, 2000, pp.87ss.

(6) A.Plantey.Ibid,p.91.

باستقلال وحرية ، ومن أهم العلاقات الدولية التي تباشرها الدول عادةً العلاقات الدبلوماسية . فالدول لا تستطيع البتة ممارسة حق التمثيل الكامل إذا كانت ناقصة السيادة ، فالإيفاد والاستقبال للمبعوثين الدبلوماسيين لا يثبتان إلا للدول كاملة السيادة ، أما الدول ناقصة السيادة فلا تمارس سوى استقبال المبعوثين الدبلوماسيين دون إيفادهم . ولكن هل تكون الدول كاملة السيادة ملزمة بممارسة الحق في التمثيل الدبلوماسي بمعنييه السلبي والإيجابي؟ في الواقع إن الدول كاملة السيادة ليست واقعة تحت التزام دولي يفرض عليها استقبال وإيفاد مبعوثين دبلوماسيين ، فالأمر متروك لمطلق سلطتها وتقديرها . ولكن المنطق يقضي بأن تسعى الدول عملياً إلى إقامة علاقات دبلوماسية كي لا تغدو معزولة أو منعزلة عن غيرها من الدول الأعضاء في المجتمع الدولي ، فالتبادل الدبلوماسي مبني في الواقع على حاجة فعلية وعلى ضرورات اجتماعية وعلى فكرة «الاعتماد المتبادل» وليس بنياً على محض الزام قانوني .

ومما تجدر الإشارة إليه أن حق التمثيل الدبلوماسي لم يعد مقتصراً اليوم على الدول ، فثمة أشخاص دوليون آخرون يملكون مثل هذا الحق كالمنظمات الدولية والإقليمية والفاتيكان .

(ب) الاعتراف بالدولة

يعد الاعتراف بالدولة شرطاً أساسياً للتبادل الدبلوماسي الدائم ، فالاعتراف بالدولة يعني أن شخصاً دولياً يعد بأن كائناً اجتماعياً جديداً بات يتمتع بوصف دولة في مواجهته وبأن شخصاً دولياً أهل لإقامة علاقات قانونية معه(٧) . فالاعتراف أمر ضروري ولا مفر منه لإنشاء البعثات الدبلوماسية الدائمة ولكي تتمكن الدولة من الدخول في حقل التبادل الدبلوماسي .

ومن المعلوم أن الاعتراف بدولة جديدة قد يكون صريحاً أو ضمنياً ، وأن إقامة علاقات دبلوماسية دائمة مع الدولة الجديدة هي صورة من صور الاعتراف الضمني من جانب الدولة الموفدة . إلا أن عدم الاعتراف بالدولة لا يعني انعدام التبادل

---

(٧) صلاح الدين عامر ، مرجع سابق ، ص٦١١ ومابعدها .

الدبلوماسي كلياً ،[٨] فقد تدخل الدولة الجديدة في علاقات قانونية مع دولة لا تعترف بها بشرط أن لا تنطوي هذه العلاقة على اعتراف ضمني بها . ومن ذلك إبرام الدولة الجديدة مع دولة غير راغبة في الاعتراف بها معاهدة تتعلق بحقوق مواطني كل منهما المقيمين في إقليم الدولة الأخرى .

كما يمكن لدولة غير راغبة في الاعتراف بدولة جديدة أن ترسل إليها أو تستقبل منها ممثلين يسمّون في العادة بـ«الوكلاء» ، وهم لا يعدّون مبعوثين رسميين ولا يمنحون حصانات وامتيازات .

كما يمكن لدولة غير معترف بها أن تشارك في مؤتمرات دبلوماسية جماعية دون أن يؤدي ذلك إلى اعتراف الدول غير الراغبة بالاعتراف بها كشخص دولي في مواجهتها . ومن ذلك على سبيل المثال اشتراك كل من الولايات المتحدة والصين الشعبية وفيتنام الشمالية معاً في مؤتمر جنيف الخاص بلاوس المنعقد عام ١٩٦٢م . وقد حرص الوفد الأمريكي منذ الجلسة الأولى على التأكيد بأن مشاركة الوفد لا تعد من قبيل الاعتراف الضمني ببعض الدول المشاركة في المؤتمر . والأمر ذاته ينطبق بالنسبة لموقف الدول العربية من إسرائيل ، فقد حرصت العديد من الدول العربية عند انضمامها إلى ميثاق الأمم المتحدة على تأكيد أن عضويتها في الأمم المتحدة لا تعني مطلقاً اعترافها بإسرائيل[٩] .

والاعتراف بالدول قد يكون اعترافاً قانونياً وقد يكون اعترافاً واقعياً أو فعلياً . فالاعتراف القانوني هو اعتراف ذو اثر قانوني واعتراف كامل وقاطع مؤداه الإقرار بأهلية دولة ما في مواجهة الدول المعترفة . ولا يجوز سحبه مطلقاً بعد صدوره . أما الاعتراف الفعلي فهو اعتراف سياسي وليس قانونياً ، حيث يعد من قبيل الاعترافات الممهدة إلى الاعتراف القانوني . ومن هذا الاعتراف بحركات التحرير الوطني كاعتراف الدول العربية بدولة فلسطينية ، فهو اعتراف دائم للشعب الفلسطيني وحقه في تقرير المصير . ولا يكون هذا الاعتراف ملزما لمن أصدره ، فيحق له سحبه كما يحق له الامتناع عن إصدار اعتراف قانوني لاحق .

إن التبادل الدبلوماسي رهن بالاعتراف القانوني لا الفعلي ، فقد تقوم علاقات

---

(٨) علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص٦٧ .

(٩) محمد المجذوب ، مرجع سابق ، ص٦٧ .

اقتصادية أو تجارية بين دولتين دون أن يؤدي ذلك إلى اعتراف قانوني بينهم . وقد أوضح لوتر باخت في هذا الصدد أن إنشاء بعثات قنصلية لا يعني اعترافاً قانونياً ما لم يظهر من وقائع موضوعية أخرى اتجاه نية الدول لإعطائه أثرا كهذا(١٠) . ففي الخمسينات من القرن المنصرم استقبلت عدد من الدول العربية والآسيوية والأفريقية ممثليات تجارية وقنصلية من كوريا الشمالية وفييتنام الشمالية وألمانيا الشرقية (قبل زوالها) دون أن يؤدي ذلك إلى اعتراف قانوني بهذه الدول . وكذلك فإن بعض الدول العربية تستقبل ممثليات ومكاتب تجارية لإسرائيل في أقاليمها ولكن دون أن يؤدي ذلك إلى اعتراف قانوني بإسرائيل وقد أطلق بعض الباحثين على هذه البعثات «البعثات الهجينة» باعتبارها متمردة على الأنماط التقليدية للدبلوماسية(١١) .

إن التبادل الدبلوماسي لا يتم إلا باتفاق مشترك بين الدولتين المعنيتين يكون معبراً عن رضاهما وموافقتهما على إنشاء بعثات دبلوماسية دائمة بينهما . ولا يشترط أن يكون هذا التراضي مصاغاً في هيئة اتفاق مكتوب ، فاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) تقضي في مادتها الثانية بأن إقامة العلاقات الدبلوماسية وإيفاد البعثات الدائمة يكون بتراضي الدولتين . وفي العادة يكون هذا الاتفاق أو التراضي لاحقاً لاعتراف قانوني . وهكذا لا بد للدولة كاملة السيادة والمستقلة بعد أن تكتمل جميع عناصرها من اعتراف الدول الأخرى بها وبشخصيتها القانونية الكاملة حتى تكون قادرة على التمتع بجميع الحقوق والواجبات التي يقرها القانون الدولي .

إلى جانب الاعتراف بالدولة ، هناك الاعتراف بالحكومة الذي يعني الإقرار بأن سلسلة سياسية أهل لتمثيل الدولة في علاقاتها الخارجية مع الغير . وبصرف النظر عن النظريات التي قيلت بالنسبة لدستورية الحكومة أو لشرعيتها وعلاقتها بالاعتراف في الحكومة ، فقد استقر الأمر على أن تكون الدول ملزمة بعدم الاعتراف بالأوضاع غير المشروعة والمخالفة للنظام العام الدولي ؛ فإن تمكنت حكومة ما من السيطرة على مقاليد الحكم داخل الدولة هل يكون الاعتراف بها باطلاً بموجب القانون الدولي المعاصر؟ .

---

(10) Luke.T.Lee, "Consular Law and Practice", Oxford: Oxford University Press, 1991,p.45.

(١١) غسان الجندي ، الدبلوماسية الثنائية ، عمان ، المعهد الدبلوماسي الأردني ، ١٩٩٩ ، ص٣٣ .

يبدو أن المعمول به لغاية الآن هو معيار السلطة الفعلية للحكومة لا شرعيتها ، فما زالت الممارسة الدولية إزاء اشتراط شرعية الحكومة قلقة ومترددة(١٢) ، فيكتفى بالتالي أن تتمتع الحكومة باعتراف الدول عندما تثبت قدرتها على تمثيل الدولة والتعبير عن إرادتها والنهوض بوظائفها . ورفض الاعتراف بحكومة جديدة يستتبع بالضرورة قطع العلاقات الدبلوماسية إلى حين حصول هذه الحكومة على اعتراف من جانب الدولة أو الدول .

ثالثاً : - التنظيم القانوني للبعثات الدبلوماسية الدائمة

البعثات الدبلوماسية الدائمة هي الصيغة الأكثر شيوعاً للتبادل الدبلوماسي بين الدول ولإقامة العلاقات الدبلوماسية بينهم . والبعثة الدبلوماسية هي في حقيقتها مرفق عام من المرافق التابعة للدولة الموفدة تسهر على إدارة العلاقات الخارجية وتمثيل الدول في الخارج . فالبعثة الدبلوماسية الدائمة عبارة عن جهاز دائم الغاية منه تمثيل دولة لدى دولة أخرى ، وهي جهاز مستقل تماماً عن شخص الأفراد العاملين تحت مظلتها . فليس متصوراً البتة أن تختلط البثة بصفتها هذه شخص أفرادها ، فهي وحدة مستقلة تماما عن الأشخاص المكونين لها ولكنها ليست منفصلة عن الدولة التي أوفدتها .

لقد حددت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) طرائق تكوين البعثة الدبلوماسية الدائمة ووظائفها والحالات التي تنتهي فيها مهمتها لدى الدول المعتمد لديها .

(أ) مكونات البعثة الدبلوماسية الدائمة

١ - فئات الأفراد العاملين في البعثة

تضم البعثة الدبلوماسية الدائمة مجموعة من الأفراد الموظفين ويكون على رأسها شخص مسؤول هو صاحب السلطة الرئاسية في مواجهة موظفي البعثة وأفرادها . تتألف البعثة الدبلوماسية الدائمة من رئيس لها ومن عدد من الموظفين العاملين فيها .

---

(12) Brad Roth, "Governmental Illegitimacy in International Law", Oxford: Oxford University Press, 2000, p.439

ينقسم موظفو البعثة الدبلوماسية إلى : الموظفين الدبلوماسيين وهم الذين يتمتعون بالصفة الدبلوماسية ؛ الموظفين الإداريين والفنيين وهم الذين يقومون بخدمات وأعمال إدارية وفنية داخل البعثة ؛ المستخدمين وهم العاملون في خدمة البعثة بصورة مباشرة . فالبعثات الدبلوماسية الدائمة تضم على وجه العموم ثلاث فئات وهي :-

١- المبعوثون الدبلوماسيون : تشمل هذه الطائفة رئيس البعثة الدبلوماسية والأعضاء الدبلوماسيين فيها ، أي إنها طائفة الأشخاص المتمتعين بالصفة السياسية .

٢- الأعضاء الإداريون والفنيون : وهم العاملون في البعثة المكلفون بالقيام بالشؤون الإدارية والفنية للبعثة ، ومنهم الأشخاص المكلفون بأعمال المحاسبة وحفظ سجلات البعثة والاتصالات وشؤون العاملين .

٣- مستخدمو البعثة : وهم العاملون في البعثة ممن كلفوا بالقيام بأعمال الخدمة في البعثة ، مثل عمال النظافة والحراسة وقيادة المركبات والطباعة والترجمة .

أما فئة «الخدم الخاصين» فهي تنصرف إلى الأشخاص المستخدمين للقيام بأعمال الخدمة الخاصة لأحد أعضاء البعثة (رئيس البعثة والأشخاص الذين تتكون منهم البعثة) ، وهم ليسوا من مستخدمي الدولة المعتمدة . فهم لا يعمل[illegible]دمة البعثة مباشرة كمستخدمي البعثة ، فهم خدم خاصون يستخدمون لد[illegible]عضاء البعثة وليس لصالح البعثة عينها .

ويلاحظ في هذا الخصوص أن المادة (٣٧) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) ميزت بين مستخدمي البعثة وبين الخدم الخاصين . فالخدم الخاصون الذين ليسوا من مواطني الدولة المعتمد لديها وليست لهم فيها إقامة دائمة يعفون من الضرائب والرسوم على الأجور التي يحصلون عليها لقاء خدماتهم . وفيما عدا ذلك لا يستفيدون من أية امتيازات أو حصانات إلا بالقدر الذي تقره الدولة المعتمد لديها . أما مستخدمو البعثة الذين ليسوا من مواطني الدولة المعتمد لديها وليست لهم فيها إقامة دائمة ، فيستفيدون من الحصانة بالنسبة لأفعالهم الصادرة عنهم بمناسبة مباشرتهم لوظائفهم المنوطة بهم .

يستخلص مما سبق أن صفة «المبعوث الدبلوماسي» لا تثبت إلا لرئيس البعثة والموظفين الدبلوماسيين التابعين للبعثة . فهي لا تثبت للموظفين الإداريين والفنيين والمستخدمين والخدم الخاصين . ولهذه التفرقة أهمية كبيرة بالنسبة لحصانات

وامتيازات مختلف الفئات المذكورة ، فلا تثبت الحصانات والامتيازات الدبلوماسية كاملة إلا للمبعوثين الدبلوماسيين لأن صفة التمثيل الدبلوماسي التي يتمتع بها هؤلاء المبعوثون هي صفة كاملة وغير منقوصة .

٢- مراتب المبعوثين الدبلوماسيين

تتنوع مراتب المبعوثين الدبلوماسيين داخل البعثة الدبلوماسية إلى : رئيس البعثة الدبلوماسية الذي يكون برتبه سفير أو زير مفوض أو قائم بالأعمال . وحتى يتسنى للدولة المعتمدة أن ترسل رئيساً لبعثتها ، فلا بد لها من الحصول على موافقة الدولة المعتمد لديها على الشخص المعين من جانبها كرئيس للبعثة . وإلى المبعوثين الدبلوماسيين الذي يكونون من رتبة أدنى من رتبة رئيس البعثة ، مثل مستشار أو سكرتير أو ملحق .

إن التمثيل الدبلوماسي الدائم بين الدول يتخذ صيغتين لجهة مستوى التمثيل الدبلوماسي وأهميته وهما :-

أ . السفارة : ويرأسها في العادة شخص برتبه سفير ، وهي أرقى وأعلى مرتبة في البعثات الدبلوماسية .

ب . المفوضية : يرأسها في العادة وزير مفوض ، وهو أقل رتبة من السفير من حيث الأسبقية ، وهو يتمتع بالصلاحيات والسلطات ذاتها الممنوحة للسفير . فرؤساء البعثات الدبلوماسية لا تمييز بينهم على أساس المرتبة أو الفئة إلا بالنسبة لحق التقدم والمراسم . وهذا ما نصت عليه المادة ٢/١٤ من اتفاقية فيينا بقولها «لا يجوز التمييز بين رؤساء البعثات بسبب فئاتهم ، إلا فيما يتعلق بحق التقدم والمراسم» .

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الخصوص أن السفراء والمندوبين فوق العادة للبابا وقصّاده الرسوليين هم وحدهم الذين يتمتعون بصفة الممثلين الشخصيين لرئيس الدولة المعتمدة لدى رئيس الدولة المعتمدة لديها ، ولذلك فإنهم يتمتعون بحق الاتصال والتفاوض مباشرة مع رئيس الدولة المعتمد لديها .

وقد تركت اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ هذه الفكرة التي وردت في لائحة مؤتمر فيينا لعام ١٨١٥ ، فلم تتطرق مطلقاً إلى صفة التمثيل لشخص رئيس الدولة المعتمدة لأن

المفاهيم القانونية والفكرية قد تبدلت ، وغدا المبعوثون الدبلوماسيون وعلى رأسهم رئيس البعثة يمثلون دولتهم ولا يمثلون شخص رئيس الدولة .

لقد كان حق اعتماد المبعوث الدبلوماسي من رتبة «سفير» محصوراً في الدولة الملكية ، أما الآن فقد أصبحت الدول جميعها وبصرف النظر عن شكل الحكم فيها ، تتمتع بحق التمثيل السلبي والايجابي وتملك تحديد درجة التمثيل بالاتفاق مع الدولة التي تتبادل معها التمثيل الدبلوماسي . وقد جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية مؤكدة لهذا الحكم ، فأوضحت في المادة (١٥) منها أن الدول التي تتبادل التمثيل الدبلوماسي تتفق فيما بينها على مرتبة رؤساء بعثاتها .

يستنتج مما سبق أن رؤساء البعثات الدبلوماسية وفقاً للممارسة المعمول بها اليوم ووفقاً للمادة ١٤ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) ينقسمون إلى فئات ثلاثة هي :

أ . مرتبة السفراء والقاصدين الرسوليين المعتمدين لدى رؤساء الدول . ورؤساء البعثات الآخرين المساوين لهؤلاء في الرتبة .

ب . مرتبة المندوبين والوزراء المفوضين والقاصدون الرسوليين الوكلاء المعتمدين لدى رؤساء الدول .

ج . مرتبة القائمين بالأعمال المعتمدين لدى وزارات الخارجية .

٣- أجهزة البعثة

تعمد الدول عادة إلى تنظيم بعثاتها الدبلوماسيةبشكل يساعد على قيام البعثة بالمهام الموكولة إليها وبما يتناسب مع إمكانيات الدولة المالية والفنية ويحقق مصالحها ، وفي هذا الشأن تختلف بعثات الدول الكبرى عن غيرها من الدول ، إذ يتناسب عادة تنظيم وحجم البعثة الدبلوماسية مع حجم ومستوى علاقات الدولة ومصالحها وارتباطاتها ، فالدول الكبرى تحرص على أن يكون لديها بعثات تتكون من عدد كبير من الأجهزة والمكاتب يتم تقسيم العمل بينها بحسب الاختصاص لكي تستطيع إنجاز الأعمال المطلوبة منها وتحقيق مصالحها . بينما تتجه الدول الصغرى إلى أن تكون بعثاتها محدودة من حيث عدد الأجهزة والموظفين ، وعلى الرغم من أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لم تعالج هذه المسألة ، وتركت الأمر لكل دولة كي تقوم بتنظيم عمل أجهزة بعثتها بالشكل الذي تراه مناسبا ، ولكن التقاليد والأعراف جرت على

أن يكون تنظيم وحجم كل بعثة متلائماً مع طبيعة و أهمية العلاقات السائدة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها .

وبالإضافة إلى هذا ، جرى العرف الدولي على التعامل مع مجموع رجال السلك الدبلوماسي المعتمدين لدى إحدى الدول كوحدة واحدة لها رئيس فخري يدعى بـ «عميد السلك الدبلوماسي» بحيث تكون هذه الهيئة مخولة الدفاع عن حقوق السلك الدبلوماسي وكرامته . وعميد السلك الدبلوماسي هو أقدم سفير لدى الدولة المعتمد لديها . واختصاص العميد بهذه الصفة محدود ومعظمه مراسمي ، وهو لسان حال زملائه في المناسبات العامة ، وهو المكلف بالدفاع عن مزايا وحصانات السلك الدبلوماسي ، ولا يجوز للعميد أن يكتب أو يتكلم نيابة عن زملائه دون استشارتهم ، وأخذ موافقتهم على الخطوات التي سيتخذها[١٣] .

(ب) تعيين أعضاء البعثة الدبلوماسية

القاعدة الأساسية التي تحكم تعيين المبعوثين الدبلوماسيين تتمثل في أن هذا التعيين يخضع لمطلق سلطة الدولة الموفدة ، فالقانون الدولي يترك للدولة سلطة تعيين أعضاء بعثاتها الدبلوماسية ممن يتمتعون بصفة الدبلوماسي . وعادةً ما تصدر الدول قوانين داخلية تنظم كيفية التعيين وآليته وشروطه . ومن الطبيعي اشتراط انسجام هذه الشروط مع قواعد القانون الدبلوماسي وأحكامه المعمول بها بين الدول .

يتولى تعيين المبعوثين الدبلوماسيين في الغالب رئيس الدولة بتنسيب من وزير الخارجية ، خاصة تعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية . فالدولة حرة في اختيار أعضاء سلكها الدبلوماسي وفي تحديد معايير انتقائهم وفي تحديد الجهة المختصة بتعيينهم داخل الدولة . هذا ويرد على السلطة التقديرية أو الاستثنائية الممنوحة للدولة في هذا المجال قيد عرفي هو وجوب قيام الدولة المعتمدة طلب موافقة الدولة المعتمد لديها بشأن تعيين رئيس بعثتها قبل إيفاده[١٤] . فالدولة المعتمد لديها ليست ملزمة بقبول أي مبعوث أو أي ممثل دبلوماسي كرئيس للبعثة لا ترضى عنه أو إن لم ينل موافقتها .

---

(١٣) عبد الفتاح شبانة ، الدبلوماسية ، القواعد الأساسية ، الممارسة العملية ، المشكلات الفعلية ، القاهرة ، مكتبة مديولي ٢٠٠ ، ص٣٠-٣١ .

(١٤) علي الشامي ، مرجع سابق ، ص٢٣١ وما بعدها .

وقاعدة الاستمزاج مستقرة منذ مدة ومعترف بها كقاعدة عرقية ، وقد كرستها العديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالقانون الدبلوماسي ، خاصة اتفاقية هافانا لعام ١٩٢٨ (المادة ٨) . واتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ . فقد نصت المادة (١/٤) من اتفاقية عام ١٩٦١ على أنه : «يجب على الدولة المعتمدة أن تستوثق من أن الشخص المزمع تعيينه رئيساً للبعثة لدى الدولة المعتمد لديها قد نال قبول هذه الدولة» .

تقوم الدولة الراغبة بإيفاد شخص معين كرئيس لبعثتها لدى دولة أخرى بالتحقق من موقف الدولة المعتمدة لديها من تعيين هذا الشخص ومن إمكانية قبوله واعتماده لديها وبالتالي لا يجوز تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية دون معرفة رأي الدولة المعتمد لديها مسبقاً ، والدولة المعتمد لديها لها مطلق الحرية في قبول هذا الشخص كرئيس لبعثة الدولة المعتمدة أو رفضه ، فإن رفضت اعتماده لديها جاز للدولة الموفدة أن تحدد شخصاً غيره .

ولكن هل تكون الدولة التي يطلب رأيها إزاء ترشيح رئيس البعثة ملزمة ببيان أسباب رفضها لاعتماد شخص معين من جانبها؟ إن القاعدة المستقرة في هذا الخصوص هي أن الدولة ليست ملزمة بتسبيب رفضها اعتماد شخص ما رئيساً لبعثة دولة أخرى لديها(١٥) . وتجدر الإشارة إلى أن عدداً من الدول كانت تتمسك بوجوب معرفة الأسباب الداعية إلى رفض مرشحها لرئاسة البعثة الدبلوماسية ، إلا أنها تراجعت اليوم عن موقفها هذا بسبب استقرار السلوك الدولي على عدم التزام الدولة الرافضة للمرشح بإبداء أسباب رفضها ، فهي تتمتع بحرية مطلقة في هذا المجال . وقد أكدت المادة (٤/٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) على أن الدولة المعتمد لديها لا تلزم بأن تبدي للدولة المعتمدة الأسباب التي دفعتها إلى رفض قبول الشخص المزمع تعيينه رئيساً لبعثها . وتجدر الإشارة إلى أن أسباب رفض أو عدم قبول رئيس البعثة الدبلوماسية قد تكون مختلفة وتتراوح ما بين أسباب سياسية وأيديولوجية وشخصية مسلكية أو أسباب تتعلق بأسلوب الاستمزاج نفسه .

فأسباب الرفض يترك أمرها إلى مطلق سلطة الدولية المعتمدة لديها ، وهي قد تتصل بشخص رئيس البعثة المقترح من جانب الدولة المعتمدة ، أو قد تتعلق

---

(١٥) المرجع السابق ، ص٢٣٣ .

بجنسيته كأن يكون حاملاً لجنسيتين أو أكثر إحداها جنسية الدولة المعتمد لديها . وفي كل الأحوال ، يجب أن يكون رئيس البعثة محل ثقة واطمئنان الدولة المعتمدة لديها ، وهذا الشرط لا محالة متحقق من خلال استخراجها ومعرفة رأيها وموقفها من الشخص المقترح . ومما تجدر الإشارة إليه هنا رأيها وموقفها من الشخص المقترح . ومما تجدر الإشارة إليه هنا أنه في حالة تبادل رؤساء البعثات الدبلوماسية لأول مرة ، تقدم كل دولة للأخرى اسم الشخص المقترح ليشغل منصب رئيس البعثة الدبلوماسية لدى الأخرى . أما إذا كانت الدولتان ترتبطان بعلاقات دبلوماسية دائمة وليست جديدة وقدرت إحداهما استبدال أو تغيير رئيس بعثتها ، فيقوم رئيس البعثة المعتمد لدى الدولة المعتمد لديها بمجردإخطار دولته له بنقله أو باستبداله بتقديم مذكرة إلى الدولة المعتمد لديها تتضمن اسم الشخص المقترح ليحل محله وسيرته الشخصية .

وقاعدة الاستمزاج يجري العمل بها أيضاً بالنسبة للتمثيل المتعدد والمشترك . فقد قضت المادة (١/٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) بأن الدولة المعتمدة تملك الحق في تعيين رئيس بعثة أو عضو من الأعضاء الدبلوماسيين في البعثة لتمثيلها لدى كثر من دولة ، وذلك بعد إخطارها الدول المعتمد لديها المعنية بالأمر شريطة عدم اعتراض دولة من هذه الدول أو أكثر صراحة على ذلك .

أما بالنسبة للتمثيل المشترك ، فقد أوضحت المادة (٦) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ أن دولتين أو أكثر يمكن لهما تعيين الشخص نفسه رئيساً لبعثتهما الدبلوماسية لدى الدولة المعتمد لديها ، شريطة أن لا تبدي هذه الأخيرة اعتراضها على ذلك .

إن الحكم القانوني في حالتي التمثيل المتعدد والتمثيل المشترك واحد فلا بد من موافقة الدولة المعتمدة لديها . لكن المادة (١/٥) تختلف عن المادة (٦) في أمرين : أولاهما هو أن الاعتماد في المادة (١/٥) يتعلق بمبعوث دبلوماسي سواء كان رئيس البعثة أم أي عضو آخر من الأعضاء الدبلوماسيين ، بينما يقتصر الحكم الوارد في المادة (٦) على اعتماد رئيس البعثة ؛ ثانيهما هو أن اعتراض الدولة المعتمد لديها في حالة التمثيل المتعدد يجب أن يكون صريحاً خلافاً لما عليه الحال بالنسبة للتمثيل المشترك فقد يكون الرفض صريحاً أو ضمنياً .

ومن حق الدولة المعتمد لديها أيضاً أن تطلب من الدولة المعتمدة تزويدها بأسماء الملحقين العسكريين والبحريين والجويين قبل تعيينهم ، وذلك كي تتمكن من إيفادهم

ضمن أعضاء بعثتها الدائمة . والملحقون العسكريون والجويون والبريون هم من ملاك الجيش في الدولة المعتمدة ، ولا يعدون من المبعوثين الدبلوماسيين ، لكنهم يبقون خاضعين إلى رئيس البعثة ويتلقون الأوامر منه . أما فيما يتعلق ببقية أفراد البعثة ، فإن الدولة المعتمدة لها مطلق الحرية في تعيينهم دون استمزاج الدولة المعتمد لديها ، فهذه الأخيرة لا تراقب سلطة الدولة المعتمدة في تعيين الأفراد الآخرين .

وتجدر الإشارة إلى أن تعيين رئيس البعثة وقبوله لدى الدولة المعتمد لديها لا يعني أن باستطاعته مباشرة وظائفه دون الالتزام ببعض الشروط فقد أكدت المادة ١/١٣ على أن رئيس البعثة يعتبر متولياً لوظيفته في الدولة المعتمد لديها منذ تقديمه أوراق اعتماده أو منذ إعلانه بوصوله وتقديم صورة طبق الأصل لأوراق اعتماده إلى وزارة الخارجية في تلك الدولة أو أية وزارة اخرى يتم الإتفاق عليها وحسب ما جرى العمل عليها في الدولة المذكورة .

إذاً لا بد وفقاً لاتفاقية فيينا من أن يكون رئيس البعثة بعد حصوله على موافقة الدولة المعتمد لديها مزوداً بوثيقة تثبيت حقه كرئيس لبعثة الدبلوماسية ، وأن يتم الإعلان عن وصوله إلى وزارة الخارجية في الدولة المعتمد لديها .

ويعرف كتاب الاعتماد بأنه عبارة عن وثيقة رسمية تثبت صفة المبعوث وتبين أهليته في ممارسة الوظيفة الدبلوماسية ، وهو موجه مبدئياً من رئيس دولة معتمدة إلى رئيس دولة معتمد لديها ، ويسمح لحامل الكتاب المعين بأداء الأعمال الموكلة إليه لدى رئيس هذه الدولة[١٦] ، ويوجه كتاب الاعتماد إلى رئيس الدولة المعتمد لديها إذا كان رئيس البعثة من فئة السفراء أو الوزراء المفوضين ، أما إذا كان رئيس البعثة من فئة قائم بالأعمال بالأصالة أو بالوكالة فهو يوقع من وزير خارجية الدولة المعتمدة ويوجه إلى وزير خارجية الدولة المعتمد لديها .

وقد جرّت العادة في العمل الدبلوماسي على أن يقوم رئيس البعثة إذا كان من فئة السفراء أو الوزراء المفوضين بتقديم أوراق اعتماده بصورة شخصية إلى رئيس الدولة المعتمد لديها ، وتجري عملية تقديم أوراق الاعتماد وفق لمراسم وإجراءات يتركأمر تحديدها إلى كل دولة بمفردها ، فليست هناك إجراءات أو قواعد موحدة تطبقها الدول بالنسبة لتقديم وقبول أوراقاعتماد السفراء الجدد . وبعد أن يقدم السفير أو الوزير

---

(١٦) المرجع السابق ، ص٢٣٧ .

المفوض أوراق اعتماده ، يعد مباشراً لأعماله ومهامه الرسمية ، حيث يصار إلى إخطار عميد السلك الدبلوماسي ورؤساء البعثات الدبلوماسية المعتمدين لدى الدولة المعتمدة لديها ورؤساء فروع المنظمات والهيئات الدولية العاملة لدى هذه الدولة بتقديم السفير لأوراق اعتماده وبمباشرته لوظائفه الدبلوماسية بوزارة رسمية . وتتم عملية الإخطار من خلال السفير أو الوزير المفوض ذاته .

ومن الجدير بالذكر أن التعامل الدولي قد استقر على اعتبار كتاب الاعتماد الصادر عن الدولة المعتمد لديها نافذاً ما لم يجر عليه أي تعديل أو تغيير جوهري ذي صلة باعتماد رئيس البعثة الدبلوماسية . فإذا اعتدى الدولة المعتمد لديها تغييرات تتعلق بشخصية الدولة أو ببنائها السياسي أو بدستورها ونظام الحكم فيها ، وجب تجديد كتاب الاعتماد .كما يطبق الحكم ذاته إذا اعترت تلك التغييرات الدولة المعتمدة ، وذلك لأن تحديد كتاب الاعتماد ينطوي على تحديد للرضا المتبادل بين الدولتين المعتمدة والمعتمد لديها في ضوء ما اعتبراهما أو ما اعتدى أحدهما من تغييرات جوهرية تتصل بشخصيتها القانونية أو بمكوناتها ، وخاصةً بنظام الحكم فيها .

وإذا كان الغالب في أفراد البعثة الدبلوماسية أن يكونوا من مواطني الدولة المعتمدة ، فإن الجنسية لا تقف حائلاً دون تعيين أعضاء البعثة الدبلوماسية من مواطني الدولة المعتمدة لديها أو دولة ثالثة بشرط موافقة الدول المعتمدة لديها على تعيينهم واعتمادهم من جانبها . وهذا ما نصت عليه المادة ٢/٨ لا يجوز تعيين موظفين دبلوماسيين ممن يحملون جنسية الدولة المعتمد لديها إلا برضاها ، ويجوز لها سحب هذا الرضى في أي وقت والفقرة ٣ من المادة ٨ ينص أيضاً على أنه يجوز للدولة المعتمد لديها الاحتفاظ بهذا الحق بالنسبة إلى مواطني دولة ثالثة لا يكونون في الوقت نفسه من مواطني الدولة المعتمدة .

تتمتع الدولة المعتمد لديها بحق أخطار الدولة المعتمدة بأن رئيس البعثة التي سبق لها أن وافقت على تعيينه أصبح شخصاً غير مرغوب فيه من جانبها ، ولها أن تمارس هذا الحق أيضا بالنسبة لأي موفد آخر في البعثة سواء أكان متمتعاً بالصفة الدبلوماسية أم كان موظفاً إداريا أو فنياً أو مستخدماً لصالح البعثة ذاتها . ويتوجب على الدولة المعتمد لديها أن تستدعي الموظف المعني أو أن تنهي عمله . فان أحجمت هذه الدولة عن الوفاء بالتزاماتها ، فإنه يمكن للدولة المعتمد لديها أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني (غير المرغوب فيه من طرفها) كعضو من أعضاء البعثة المعتمدة

لديها وأن تطرده من إقليمها . ومن الشائع أن تمنح الدولة المعتمد لديها في هذه الحالة للشخص غير المرغوب فيه مدة معقولة من الزمن لمغادرة إقليمها ، وقد تقوم باعتقاله ونقله تحت حراسة أمنية إلى الحدود ليطرد منها ، إن رفض الإذعان لطلب المغادرة .

(ج) حجم البعثة الدبلوماسية

تكون الدولة المعتمدة في الأساس حرة في تحديد عدد أفراد بعثتها الدبلوماسية لدى الدولة المعتمد لديها . فهذا الأمر يدخل في عداد السلطان الداخلي أو المجال المحفوظ للدول التي يتوجب على الدول الأخرى عدم التدخل بها . إلا أن الدول قد تسعى أحيانا إلى زيادة حجم بعثتها الدبلوماسية بغية إظهار سطوتها أو تأثيرها على الدولة المعتمد لديها .

لقد أقرت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) جملة من المعايير والمحددات إزاء حجم البعثة الدبلوماسية ، فجاء نص المادة (١١) متضمناً الحالات الآتية :-

١- الأصل هو اتفاق الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها على حجم البعثة ، فإن لم يكن هناك أي اتفاق بينهم جاز للدولة المعتمدة أن يكون حجم بعثتها في الحدود المعقولة والمعتادة وفقاً لما تقدره بالنظر للظروف والأحوال السائدة في هذه الدولة وللحاجات واحتياجات البعثة الخاصة .

٢- تملك الدولة المعتمد لديها أن ترفض قبول موظفين من فئة معينة في الحدود ذاتها المشار إليها أعلاه شريطة عدم التمييز .

يستنتج أن الدولة المعتمد لديها تملك أن تطلب من الدولة المعتمدة عند عدم وجود اتفاق خاص بينهم أن تبقي حجم البعثة في الحدود المعقولة والمألوفة وفقاً لظروفها ولاحتياجات البعثة ذاتها . ويحق للدولة هذه أيضا أن ترفض قبول مبعوثين دبلوماسيين أو أفراد في البعثة الدبلوماسية في الحدود المعقولة وعلى السواء بين الدول جميعها من فئة معينة ، كالملحقين الجويين أو المستخدمين ، بشرط عدم وجود اتفاق سابق بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها . وفي هذا المجال يمكن الإشارة إلى أن وزارة الخارجية الإسرائيلية تقدمت في آب عام ١٩٩٦ بطلب رسمي إلى وزارة الخارجية الأردنية لزيادة عدد أعضاء البعثة الدبلوماسية في السفارة الإسرائيلية لدى الأردن ولكن الحكومة الأردنية رفضت هذا الطلب حيث أن الاتفاق الخاص بإقامة

العلاقات الدبلوماسية بين البلدين نص على وجود سفير وأربعة دبلوماسيين في كل من سفارتي البلدين(١٧) .

أما بالنسبة لتحديد مقر البعثة ، فإن الممارسة المستقرة تتمثل في اتخاذ عاصمة الدولة المعتمد لديها مقراً لبعثة الدولة المعتمدة . وقد أجازت المادة (١٢) من اتفاقية العلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) للدولة المعتمدة أن تنشئ مكاتب لها في غير العاصمة وفي أي مكان من إقليم الدولة المعتمد لديها ، بشرط أن تكون الدولة المعتمد لديها قد عبرت عن رضاها المسبق بهذا الإجراء . فالمادة (١٢) تتفق تماماً مع ارتباط التبادل الدبلوماسي بقاعدة الرضا ، حيث يكون إنشاء هذه المكاتب رهناً بإرادة الدولة المعتمد لديها .

(د) وظائف البعثات الدبلوماسية

لم تتضمن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) تفصيلاً دقيقاً لوظائف البعثات الدبلوماسية الدائمة ، فقد تبنّت الاتفاقية مفهوماً مرناً واسعاً لهذه الوظائف(١٨) ، حيث اكتفت المادة (٣) من الاتفاقية بتحديد أهم الوظائف الدبلوماسية التقليدية ، فجاء فيها (١) مهام البعثة الدبلوماسية تتضمن بصفة خاصة فيما تتضمن ما يلي : أ - تمثيل الدولة المعتمدة قبل الدولة المعتمدة لديها . ب - حماية المصالح الخاصة بالدولة المعتمدة ورعاياها في الدولة المعتمد لديها وذلك في الحدود المقبولة في القانون الدولي . ج - التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها . د - الإحاطة بكافة الوسائل المشروعة بأحوال الدولة المعتمد لديها وبتطور الأحداث فيها وموافاة حكومة الدولة المعتمدة بتقرير عنها . هـ - توطيد العلاقات الودية وتدعيم الصلات الاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة المعتمد لديها والدولة المعتمدة . (٢) لا يجوز تفسير أي من نصوص الاتفاقية على انه مانع من ممارسة المهام القنصلية بواسطة البعثة الدبلوماسية .

ويتضح من نص المادة (٣) أن هناك وظائف أصلية تباشرها البعثات الدبلوماسية وهناك وظائف ليست أصلية لها هي الوظائف القنصلية :

---

(١٧) غسان الجندي ، مرجع سابق ، ص٢٧ .

(١٨) أحمد أبو الوفا ، مرجع سابق ، ص١١٢ .

١- الوظائف الدبلوماسية الأصلية

تتمثل الوظائف الدبلوماسية الأصلية التي تباشرها البعثات الدبلوماسية الدائمة بالآتي :

أ . التمثيل :

تعد وظيفة التمثيل من أهم الوظائف الدبلوماسية ، فالبعثة الدبلوماسية هي المرفق العام الذي يتولى إدارة العلاقات الخارجية للدول فوق إقليم دولة أخرى ، فهي التي تمثل الدولة المعتمدة في مواجهة الدولة المعتمد لديها . إن المبعوثين الدبلوماسيين هم الذين ينقلون وجهة نظر دولتهم أو رغبتها أو آرائها أو إرادتها إلى الدولة المعتمدة لديها ، وهم الذين يعملون باسمها ولحسابها فوق إقليم هذه الدولة .

تقوم البعثات الدبلوماسية من خلال وظيفة التمثيل بالدفاع عن حقوق دولتها ومصالحها ، كما تقوم بتزويد الدولة المعتمد لديها بالبيانات والمعلومات والاحتياجات باسم دولها ولحسابها .

ومن الطبيعي أن تتولى البعثة الدبلوماسية إبرام الاتفاقيات والمعاهدات مع الدولة المعتمد لديها باسم دولتها ونيابة عنها . فإذا كان المبعوث الدبلوماسي مفوضاً القيام بعقد معاهدة مع الدولة المعتمدة لديها ، فلا بد من تزويده بتفويض خاص بذلك إضافة إلى كتاب اعتماده ، إلا إذا كان رئيساً للبعثة فهو مفوض قانونياً -وفقاً لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدبلوماسية (١٩٦٩)- باعتماد نص المعاهدة ولا حاجة له لأن يبرز وثيقة للتفويض لهذه الغاية .

وإذا كان المبعوث الدبلوماسي يمثل دولته لدى الدولة المعتمد لديها ، فهو لا يملك مطلقاً إبرام تصرفات أو القيام بأفعال تخرج عن حدود سلطته وصلاحياته المخولة له من جانب دولته أو دون إذنها وموافقتها . فإن تجاوز المبعوث الدبلوماسي حدود صلاحياته أو باشر عملاً ليس مأذوناً له القيام به من جانب دولته ، فإن دولته لا تتحلل من المسؤولية عن أعماله . وذلك لأن البعثة الدبلوماسية هي إحدى المرافق العامة وتعمل بالنيابة عن دولتها لدى دولة أخرى . فإذا كانت الدولة المعتمدة ممثلة لدى الدولة المعتمد لديها من خلال بعثة دولة ثالثة وفقاً لنص المادتين (٤٥) الفقرة (ب والفقرة ج) ، والمادة ٤٦ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) ، فإن المسؤولية الدولية في هذه الحالة تترتب على الدولة الثالثة وليس على الدولة المعتمدة .

قد تعهد الدولة المعتمدة فيحاله قطع علاقاتها الدبلوماسية مع الدولة المعتمد لديها أو في حالة استدعاء البعثة نهائياً أو مؤقتاً بمقتضى المادة (٤٥ / ب) إلى بعثة دولة ثالثة بحماية مقار بعثتها ومحتوياتها بموافقة الدولة المعتمد لديها . وقد تعهد في الحالة ذاتها وفقاً للمادة (٤٥ / ج) لبعثة دولة ثالثة ترتضيها الدولة المعتمد لديها برعاية مصالحها . أما المادة (٤٦) فقد أجازت لدولة معتمدة أن تقوم بحماية مصالح دولة ثالثة ليست ممثلة لدى الدولة المعتمد لديها وبحماية رعاياها وذلك بناءً على طلب الدولة الثالثة وبعد الموافقة المسبقة من جانب الدولة المعتمد لديها . ففي هاتين الحالتين تتحمل الدولة القائمة بالرعاية المسؤولية الدولية وليست الدولة الأصيلة لأنها تباشر رعاية مصالح الدولة الأصيلة نيابة عنها ، فهي التي تمثلها في مواجهة الدولة المعتمد لديها .

ب . التفاوض :

يهدف التفاوض في العادة إلى تقريب وجهات نظر الدول حول موضوع معين أو بصدد نزاع من أجل التوصل إلى تسوية للنزاع أو تنظيم للموضوع محل التفاوض بين الدول المتفاوضة .

يوصف التفاوض عادة بأنه من الوسائل المباشرة لتسوية النزاعات الدولية سلمياً ، وذلك لأن المفاوضات تجري بين أطراف النزاع دون تدخل الغير ، وقد نصت المادة (٣٣) الواردة في الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة الخاص بتسوية النزاعات الدولية سلمياً على أن المفاوضات هي إحدى الطرق السلمية التي يجب على الدول اللجوء إليها لإيجاد حل لنزاع ناشئ بينها من شأن استمراره تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر(١٩) .

من الطبيعي أن تعهد الدولة إلى بعثتها لدى الدولة المعتمد لديها بإجراء

---

(١٩) تنص المادة (١/٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة على : «يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارهم» .

المفاوضات مع هذه الأخيرة على مختلف الموضوعات والمسائل المتعلقة بهما ، ولا تكون الدول المتفاوضة ملزمة بتحقيق نتيجة ، أي لا تكون ملزمة بأن تؤدي المفاوضات إلى اتفاق بينهم لكنها تكون ملزمة من جانب آخر بأن تكون المفاوضات جدية وبأن لا تتخذ سلوكاً أو موقفاً من شأنه أن يفسد موضوع المفاوضات وغايتها . كأن تتلكأ إحدى الدول المشاركة في المفاوضات في الرد على الدول الأخرى أو كأن تتخذ موقفاً معيناً من الناحية العملية يجعل إمكانية التوصل لاتفاق من خلال المفاوضات أمراً عسيراً جداً أو مستحيلاً .

فالجهة الأولى التي يعهد إليها بالتفاوض عادة هي البعثات الدبلوماسية ، إلا أن تعقد المبادلات الدولية واتساع موضوعاتها ونطاقها جعل من غير المستحسن الاكتفاء بالبعثات الدبلوماسية لإدارة المفاوضات بين الدول ، خاصة بعد أن غدت الوسائل العلمية والتقنية متطورة جداً . فأصبح من اللازم اللجوء إلى الخبراء والفنيين في عملية التفاوض بشأن المسائل الدقيقة والفنية . وبالإضافة إلى هذا فإن ثورة الاتصالات منحت رؤساء الحكومات ووزراء الخارجية الفرصة للنهوض بدور مميز في إدارة مفاوضات تكون دولتهم أطرافاً فيها .

ومن المسائل اللافتة للانتباه بروز نزعة واضحة لدى الدول لإسناد التفاوض باسمها ولحسابها في حالات عديدة إلى بعثات خاصة ، وعادة ما تلجأ الدول إلى هذا الطريق في المسائل المهمة والحيوية ؛ فثمة تراجع واضح في مجال المفاوضات الدولية عن الاعتماد على البعثات الدبلوماسية الدائمة لحساب البعثات الخاصة ولحساب الموفدين من خبراء ومختصين وفنيين .

ج . المراقبة والاستطلاع :

هذه الوظيفة هي من أقدم الوظائف التي اضطلعت البعثات الدائمة في القيام بها ، فهذه البعثات تكلف عادة بمراقبة ورصد واستطلاع أحوال الدولة المعتمد لديها وإعلام الدولة المعتمدة بمجمل المعطيات والمعلومات المتحصل عليها .

من المستقر في القانون الدولي -العرفي والاتفاقي- أن المراقبة والاستطلاع يجب أن تتم من خلال طرق ووسائل مشروعة ، ولا يجوز أن يكون الاستطلاع عبر التجسس على الدولة المعتمد لديها . فقد حادت هذه الوظيفة في عالم اليوم عن جادة الصواب ، وباتت البعثات الدبلوماسية الدائمة تعتمد على وسائل غير مشروعة

في تحصيل معلوماتها حول أوضاع الدولة المعتمد لديها . وقد ساهمت هذه الظاهرة بحق في تلويث علاقات التبادل الدبلوماسي بين الدول ولا يقتصر التجسس على البعثات الدائمة ، فالدول المعتمد لديها أصبحت كذلك تمارس التجسس على البعثات الدبلوماسية الأجنبية الموجودة فوق إقليمها دون رادع أو وازع يعيدها إلى الطريق السوي والى الأعراف الدبلوماسية المستقرة منذ أمد بعيد .

د . تعزيز العلاقات الودية وإنماء التعاون الدولي :

تمثل البعثات الدبلوماسية آداة انفتاح الدول على بعضها البعض ، وحتى يتسنى تعزيز العلاقات الودية من خلال العمل الدبلوماسي لا بد من احترام سيادة الدول والمساواة فيما بينها .

ومن أهم دعائم تعزيز العلاقات الودية بين الدول عدم استخدام الدول للقوة ، فاللجوء إلى القوة العسكرية كآداة لتسوية المنازعات وللذب عن مصالح الدولة من شأنه أن يعبث بالسلم والأمن الدولي وأن يهدد استقرار الأسرة الدولية برمتها . ومن هنا يبرز الدور المهم والفاعل للبعثات الدبلوماسية ، حيث يتوجب عليها القيام بتخفيف التوتر بين دولتها وبين الدولة المعتمد لديها وتجسير أواصر التعاون في شتى المجالات بينهما وإشاعة أجواء الثقة والطمأنينة بين الدولتين .

هـ . حماية مصالح الدولة المعتمدة ورعاية مواطنيها :

من أولى واجبات ومهمات البعثة الدبلوماسية العمل على حماية ورعاية مصالح مواطني دولتها المقيمين في الدول المعتمد لديها ، وتجد هذه الحماية أساسها في الالتزام المفروض على عاتق الدول بمقتضى القانون الدولي في احترام قواعد القانون الدولي التي تقرر للأجانب حداً أدنى من المعاملة يتوجب على دولة الإقامة احترامه والانصياع له في معاملتها لمواطني الدولة المعتمدة (دولة الجنسية) الخاضعين لسيادتها الإقليمية .

تملك دولة الجنسية إذا بمقتضى أحكام القانون الدولي ممارسة صورة من الحماية الدبلوماسية تعرف بالحماية الدبلوماسية الوظيفية ، وهي تباشرها من خلال بعثاتها الدبلوماسية الموجودة في الخارج .

تعد الحماية الدبلوماسية حقاً خالصاً للدولة وليست حقاً مقرراً للأفراد

أنفسهم[٢٠] ، فدولة الجنسية (الدولة المعتمدة) تملك التصالح عليها أو التنازل عنها . وحتى تتمكن الدولة المعتمدة التي يحمل المتضرر جنسيتها من ممارسة الحماية الدبلوماسية عن طريق بعثاتها الدبلوماسية أو عن أي طريق ودي آخر لا بد من توافر عدد من الشروط هي : تمتع المضرر بجنسية الدولة الراغبة في حمايته دبلوماسياً ، استنفاذ طرق الطعن الداخلية المتاحة ؛ عدم مساهمة المتضرر بسلوكه في الخطأ أو العمل غير المشروع دولياً من جهة دولة الإقامة (الدولة المعتمد لديها في حالة الحماية الدبلوماسية الوظيفية)[٢١] .

فالحماية الدبلوماسية -بوصفها أداة من أدوات حماية المواطنين في الخارج- تتخذ صورة تدخل دولة الجنسية من خلال حكومتها أو بعثاتها الدبلوماسية أو عن طريق القضاء الدولي ، لمطالبة دولة الإقامة بكفالة احترام قواعد القانون الدولي في معاملتها لمواطنيها المقيمين فوق أراضيها أو بتعويضهم عن الضرر الذي لحق بهم جراء خرقها للالتزامات الدولية .

وهي لا تمارس -تقليدياً- إلا لمصلحة الأشخاص الذين يتمتعون بجنسية الدولة الراغبة في الحماية . وقد أثار شرط الجنسية جملة من الأسئلة أمام لجنة القانون الدولي التي تعمل الآن على دراسة موضوع الحماية الدبلوماسية ومن أهمها واقعية اشتراط استمرار التمتع بجنسية الدولة الحامية . لقد أشار المقرر الخاص للجنة في تقريره الخاص بالحماية الدبلوماسية إلى أن التطبيق الصارم لشرط استمرار التمتع بجنسية الدولة الحامية قد يترك المتضرر دون حماية في بعض الحالات ، كما في حالة التغيير الإرادي أو غير الطوعي للجنسية في الأوضاع الناشئة عن خلافة الدول . وقد رجحت المناقشات التي دارت في اللجنة بصدد هذه المسألة كفة المقاربة التقليدية ، حيث أقر السواد الأعظم من أعضاء اللجنة بوجوب بقاء الشخص المتضرر على جنسية الدولة الحامية لغايات ممارسة الأخيرة حقها في الحماية الدبلوماسية . كما أبدت اللجنة من جهة أخرى تأييدها لفكرة ضرورة حماية الأشخاص في

---

(٢٠) راجع بخصوص الحماية الدبلوماسية :

Malcolm Shaw, "Internationa Law", Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp.821ss

(21) Ibid. pp.825.

الحالات التي تنطوي على تغيير لا إرادي للجنسية ، كما في حالة خلافة الدول . توصلت لجنة العمل التي أنشأتها لجنة القانون الدولي للبت في هذه المسألة إلى حل يجيز للدول في ظروف معينة أن تباشر إجراءات الحماية الدبلوماسية لمصلحة شخص متضرر لا يحمل جنسيتها لحظة إتيان دولة الإقامة (الدولة المعتمد لديها) العمل غير المشروع ، بشرط أن يكون هذا الشخص قد فقد جنسية الدولة السابقة وأصبح متمتعاً بجنسية الدولة الحامية (الدولة المعتمدة) لحظة تقديم هذه الأخيرة لمطالباتها رسمياً . ويظهر من أعمال لجنة القانون الدولي -التي لم تنته للآن- إن الدولة التي تباشر الحماية الدبلوماسية في هذه الحالة هي الدولة التي تكون خلفاً للدولة التي فقد المتضرر جنسيتها بعد وقوع العمل المخالف للقانون الدولي(٢٢) .

يضاف إلى التطورات الفقهية المشار إليها بصدد الحماية الدبلوماسية حقيقة أن هذه الحماية شهدت تطوراً مهماً على يد محكمة العدل الدولية ، فقد تسنى للمحكمة مؤخراً أن تقرر صراحة -ولأول مرة في تاريخ القانون الدولي- إن حق الدولة في الحماية الدبلوماسية لا يقتصر على الأضرار الاقتصادية أو المالية التي تصيب مواطنيها في الخارج ، بل يتسع ليشمل حماية أي حق من الحقوق المعترف بها دولياً كحقوق للإنسان بموجب القانون الدولي . وأضافت المحكمة في حكمها الصادر في ٢٠٠١/٦/٢٧ في القضية المتعلقة باتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (ألمانيا / الولايات المتحدة) والمعروفة بقضية لاجراند La Grande ، أن اختصاصها يكون منعقداً للبت في دعوى ترفع إليها بشأن الحماية الدبلوماسية في حالة احتواء اتفاقية دولية ضامنة لعدد من الحقوق للأفراد على شرط يقضي باختصاص محكمة العدل الدولية للبت في النزاعات الناشئة عن تفسير أو تطبيق الاتفاقية(٢٣) .

والواقع أن الحماية الدبلوماسية بشتى صورها تمثل أداة لضبط وتنظيم العلاقات الدولية أكثر منها آلية لحماية الأفراد وحقوقهم ومصالحهم ، إلا أن الدول قد تلجأ إليها -كما أوضحت محكمة العدل الدولية في قضية لاجراند- لحماية حقوق مواطنيها

---

(٢٢) للاطلاع على مجمل التطورات الخاصة بعمل لجنة القانون الدولي في مجال الحماية الدبلوماسية أنظر محمد خليل الموسى ، القانون الدولي لحقوق الإنسان ، محاضرات غير منشورة ، ص١٨ وما بعدها .

(٢٣) المرجع السابق ، ص١٩ ومابعدها .

المتضررين المقررة بمقتضى الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان . ولا ينكر في هذا المجال أن الحماية الدبلوماسية تتصف في الواقع بطابع تمييزي ، وذلك لأن الدول الكبرى هي المستفيدة الأولى في الغالب منها . فالحماية الدبلوماسية -كما يصفها بنونة في تقريره المقدم للجنة القانون الدولي بشأن الحماية الدبلوماسية- لا تكون متاحة فعلياً إلا للدول الكبرى التي تمتلك وسائل ممارستها ومقومات مباشرتها في مواجهة الدول الضعيفة ، مما يجعلها في نهاية المطاف تمارس لمصلحة أشخاص دون الآخرين بالنظر لجنسية الدولة التي يحملونها .

خلاصة القول فيما يتعلق بحماية حقوق ومصالح مواطني الدولة المعتمدة لدى الدولة المعتمد لديها هي إن الحماية الدبلوماسية الوظيفية لا تمارس فعلياً وعملياً بالدرجة ذاتها بالنسبة لسائر الأشخاص ، فهي رهن بإمكانيات الدولة الحامية (الدولة المعتمدة) وبوزنها على الخارطة الدولية . وإلى جانب الحماية الدبلوماسية الوظيفية ، هناك صورة أخرى من الحماية الدبلوماسية باتت تعرف اليوم «بالحماية الدبلوماسية المفوضة» ، وهي حماية دبلوماسية احتياطية أو فرعية تبدأ حيث تنتهي الحماية الدبلوماسية الوظيفية . فالأخيرة تغدو مستحيلة حالتوقف البعثة الدبلوماسية التابعة للدولة المعتمدة عن القيام بوظائفها فوق أراضي الدولة المعتمدة لديها ، ولذلك تعهد الدولة المعتمدة إلى دولة ثالثة يطلق عليها «الدولة الراعية» لنباشر من خلال بعثتها الدبلوماسية المعتمدة المعتمدة لدى الدولة المعتمدة لديها مهمة حماية الدولة المعتمدة لديها مهمة حماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها بسبب استمالة ممارسة هذه الأخيرة للحماية الدبلوماسية الوظيفية . فحماية حقوق الأجانب الحاملين لجنسية دولة ما لا تتوقف لدى الدولة لإقامة لمجرد توقف التمثيل البلوماسي أو بسبب انقطاع العلاقات الدبلوماسية أو عدم انتظامها بين الدول ، حيث تحلّ «الحماية الدبلوماسية المفوضة» ، المستندة إلى علاقة قانونية بين أطراف ثالثة هي : الدولة الراعية (الدولة المعتمدة) والدولة المستفيدة والدولة المعتمد لديها ، محلّ «الحماية الدبلوماسية الوظيفية» القائمة بين علاقة قانونية مزدوجة الأطراف (الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها) .

أما أهم الوظائف التي تسعى الدولة الراعية إلى تحقيقها في إطار الحماية الدبوماسية المفوضة فهي : حماية مواطني الدولة المستفيدة وأموالهم وممتلكاتهم لدى الدولة المعتمد لديها ؛ حماية الممتلكات العامة للدول المستفيدة عند نشوب حرب

بينها وبين الدول المعتمد لديها والحفاظ على مباني بعثتها الدبلوماسية لدى الدولة المعتمدة وسجلاتها وموجوداتاها ومحفوظاتها ، وحماية مشتركة مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر بشأن أسرى الحرب وإعادة المرضى والجرحى إلى بلدهم .

أما بخصوص حماية مصالح الدولة ذاتها ، فقد غدت اليوم الوظيفة الأساسية للبعثات الدبلوماسية ؛ بل إن فكرة الدبلوماسية الوظيفية باتت تفهم اليوم على أنها جزء من حماية مصالح الدولة المعتمدة ذاتها . وخير شاهد على ذلك أن الحماية الدبلوماسية للأفراد تعد في حقيقتها ومفهومها حقاً للدولة لا حقاً للأفراد .

٢. الوظائف القنصلية

أما بالنسبة لتكوين البعثة القنصلية وتعيين أعضاءها ، فقد اعتمدت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية عام ١٩٦٣ نفس القواعد التي اعتمدتها اتفاقية العلاقات الدبلوماسية وخاصة فيما يتعلق بعنصر الرضا المتبادل لإقامة العلاقات القنصلية ، وإنشاء البعثات القنصلية . وهذا ما نصت عليه المادتانن الأولى والثانية من اتفاقية العلاقات القنصلية . أما فيما يتعلق بتعيين وقبول رؤساء البعثات القنصلية فقد أكدت المادة ١٠ من الاتفاقية على أن تعيين وقبول رؤساء البعثات القنصلية يخضع لقوانين وأنظمة الدولة الموفدة والدولة المضيفة ، وهذا يمنح الدولة حرية تعيين رؤساء بعثاتها شريطة ألا يمارسوا أعمالهم القنصلية قبل موافقة الدولة المضيفة فالمادة ١١ من الاتفاقية أشارت إلى ضرورة تزويد رئيس البعثة القنصلية بكتاب تفويض الذي تمنحه الدولة الموفدة وتبعث به إلى حكومة الدولة المضيفة لرئيس البعثة القنصلية وفي هذا الكتاب يبين صفة رئيس البعثة واسمه الكامل ودرجته وحدود صلاحياته ومركز البعثة القنصلية(٢٤) .

كما أن اتفاقية العلاقات القنصلية في المادة ١٢ أكدت على عدم جواز ممارسة رئيس البعثة لمهامه قبل حصوله على الإجازة القنصلية التي تمنحها الدولة المضيفة وهي تعني موافقة الأخيرة على ممارسة رئيس البعثة القنصلية لمهامه فيها ، ولكن يجوز للدولة المضيفة أن ترفض منح الإجازة دون بيان الأسباب للدولة الموفدة .

من السمات الفارقة بين الوظائف الدبلوماسية والوظائف القنصلية أن الأخيرة

---

(٢٤) علي حسين الشامي ، مرجع سابق ، ص٢٩٣ .

تنصب على موضوعات فنية وتجارية وإدارية . فالوظائف القنصلية ليست وظائف سياسية أو تمثيلية . ولهذا جاء نص المادة (٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية خالياً من أية إشارة للوظائف السياسية أو التمثيلية كالتفاوض والتمثيل(٢٥) .

تدور الوظائف القنصلية إذاً حول جملة من المسائل ذات الطابع التجاري والفني ، وقد نصت المادة (٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (١٩٦٣) على أن الوظائف القنصلية تشمل :-

أ . حماية مصالح الدولة الموفدة ورعاياها .

ب . تنمية الصلات الاقتصادية والتجارية والثقافية والعلمية بين الدولة الموفدة والدولة الموفد لديها .

ج . الاستعلام بالوسائل المشروعة جميعها عن أحوال وظروف الحياة العلمية والثقافية والتجارية والاقتصادية في الدولة الموفد لديها وإعلام الدولة الموفدة من خلال التقارير .

د . إصدار جوازات ووثائق السفر لمواطني الدولة الموفدة ومنح التأشيرات والمستندات اللازمة للراغبين في السفر إلى الدولة الموفدة .

هـ . مساعدة مواطني الدولة الموفدة سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أم حكميين .

و . القيام بأعمال كاتب العدل والأحوال المدنية والأعمال المشابهة وبعض الأعمال الإدارية ، شريطة أن لا يكون في قوانين الدولة المضيفة ما يمنع ذلك .

ز . حماية القصر وناقصي الأهلية من مواطني الدولة الموفدة ، في حدود قوانين الدولة الموفد إليها وخاصة في حالة لزوم إقامة الوصاية أو الحجر عليهم .

ح . حماية ورعاية مصالح مواطني الدولة الموفدة في مسائل الإرث والتركات في أراضي الدولة الموفد إليها وطبقاً لقوانين هذه الدولة .

ط . تمثيل مواطني الدولة الموفدة أمام المحاكم والسلطات الأخرى في الدولة الموفد إليها أو اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان التمثيل المناسب لهم أمام هذه الهيئات لطلب اتخاذ الإجراءات المؤقتة ، وذلك طبقاً لقوانين الدولة الموفد إليها ؛ من أجل صيانة حقوق ومصالح هؤلاء المواطنين عندما لا يكون باستطاعتهم بسبب

---

(٢٥) عاصم جابر ، «الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة» . دراسة مقارنة ، بيروت : منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات ، ١٩٨٦ ، ص٧٥٤ وما بعدها .

غيابهم أو لأي سبب آخر الدفاع عن حقوقهم مصالحهم في الوقت المناسب .

ي . تسليم الأوراق القضائية وغير القضائية والقيام بالإنابات وفقاً للاتفاقيات الدولية النافذة أو بأية طريقة تتفق مع قوانين الدولة المضيفة .

ك . ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش المنصوص عليها في قوانين الدولة الموفدة ، على السفن التي تحمل جنسيتها وعلى الطائرات المسجلة فيها وعلى طاقم كل منها .

ل . تقديم المساعدة إلى السفن والطائرات المشار إليها في القيد (ك) وإلى طاقم كل منها . وأخذ الإفادات المتعلقة بسفر السفن وتدقيق أوراق السفن والتأشير عليها وإجراء التحقيق بشأن الأحداث الطارئة أثناء رحلتها ، وفض النزاعات بمختلف أنواعها بين القبطان والضبّاط والبحّارة في حدود ما تسمح به قوانين الدولة الموفدة .

م . ممارسة أي عمل آخر تكلف به البعثة القنصلية بمعرفة الدولة الموفدة ، شريطة لا يكون محظوراً بمقتضى قوانين الدولة المضيفة أو غير المعترض عليها من قبل هذه الدولة ، أو التي ورد ذكرها في الاتفاقيات الدولية المعقودة بين الدولة الموفدة والموفدة لديها .

هذه هي الوظائف القنصلية التي تنهض القنصليات في الغالب بمباشرتها ، وقد أجازت المادة (٣) من اتفاقية العلاقات القنصلية (١٩٦٣) للبعثات الدبلوماسية ممارسة هذه الوظائف . كما قضت المادة (٢/٣) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بأن نصوص الاتفاقية هذه لا يجوز تأويلها بصورة تحول دون ممارسة البعثات الدبلوماسية لمهام ووظائف قنصلية . فمن المتصور وفقاً للقانون الدبلوماسي والقنصلي أن يكون الدبلوماسي قنصلاً وفي المقابل ، أقرت المادة (١/١٧) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية بأن الموظف القنصلي يستطيع ممارسة الوظائف الدبلوماسية بعد موافقة الدولة الموفدة إليها ، شريطة أن لا تكون الدولة الموفدة ممثلة دبلوماسياً لدى الدولة الموفد لديها سواء من خلال بعثة دبلوماسية تابعة إليها أم من خلال بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة فالموظف القنصلي هو الآخر قد يكون دبلوماسياً . على أن قيام الموظف القنصلي بالأعمال الدبلوماسية لا يرتب له أي حق في الإدعا بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية .

يستنتج مما سبق أن هناك ضرباً من التشابه والتكامل النسبي بين العمل الدبلوماسي والعمل القنصلي يبدو كالآتي :-

أ. الدبلوماسيون - القناصل

لقد درجت العادة ، حتى قبل وضع اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية وللعلاقات القنصلية ، على إسناد وظائف قنصلية للدبلوماسيين(٢٦) . فقد أجازت بعض الاتفاقيات الدولية للدبلوماسيين مباشرة أعمال قنصلية دون الحصول على موافقة الدولة المعتمد لديها . ومن ذلك على سبيل المثال : الاتفاقيات القنصلية البولندية المعقودة مع جمهورية ألمانيا الديمقراطية عام ١٩٥٧ (المواد : (٥) و (٣١)) ومع الاتحاد السوفييتي السابق عام ١٩٥٨(المواد «٥» و«١٣») . كما تضمنت اتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية بين الدول الأمريكية نصاً يجيز للمبعوث الدبلوماسي ممارسة العمل القنصلي بشرط موافقة الدولة المضيفة(٢٧) .

يستطاع القول إذاً أن قيام البعثات الدبلوماسية بمهام قنصلية هو من قبيل الأعراف الدولية المستقرة التي جاءت اتفاقيتا فيينا للعلاقات الدبلوماسية والعلاقات القنصلية كاشفةً عنها . لقد أقرت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية في مادتها الثالثة بإمكانية قيام البعثات الدبلوماسية بالأعمال والوظائف القنصلية ، وجرى تأكيد هذا الحكم ثانية في المادة (١/٧٠) من الاتفاقية ذاتها ، حيث قضت بأن أحكام هذه الاتفاقية تنطبق على حالة مباشرة البعثات الدبلوماسية لأعمال قنصلية في حدود ما تسمح به أحكام الاتفاقية .

يظهر أيضا أن حق البعثات الدبلوماسية في مباشرة الأعمال القنصلية مستمد أيضاً من المادة (٢/٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية ، فالاتفاق بين دولتين على إقامة علاقات دبلوماسية يتضمن وفقاً لهذه المادة الموافقة على إنشاء علاقات قنصلية ، ما لم يرد حكم مخالف لذلك .

ففي غياب علاقات قنصلية بين دولتين ، يجوز للبعثة الدبلوماسية أن تصدر وثائق وجوازات سفر أو أن تعمل على حماية ورعاية مصالح مواطني الدولة المعتمدة وتمثيلهم أمام المحاكم .

يثار التساؤل حول شروط ممارسة البعثات الدبلوماسية للأعمال القنصلية ، فهل تكون هذه المباشرة تلقائية أم أنها بحاجة إلى إجازة قنصلية من الدولة المعتمد لديها؟

---

(٢٦) المرجع السابق ، ص٣٢١-٣٢٢ .

(27)luke T.Lee, op.cit, pp.601ss.

لقد بدا أثناء أعمال الدورة الحادية عشرة للجنة القانون الدولي أن غالبية أعضاء اللجنة يؤيدون ممارسة البعثات الدبلوماسية للأعمال القنصلية تلقائياً وبحكم وظائفهم[(٢٨)] ، خاصة وأن الخطوط الفاصلة بين العمل الدبلوماسي والعمل القنصلي ليست قاطعة وواضحة تماماً فثمة تداخل واضح بين الوظيفتين . وقد تضمنت المادة (٢/٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (١٩٦٣) المذكورة أعلاه ما يفيد الإقرار بوجهة النظر هذه . فالمبعوثون الدبلوماسيون يستطيعون القيام بالأعمال القنصلية . تلقائياً ودون ترخيص مسبق من جانب الدولة المعتمد لديها ، ويشار في هذا الخصوص إلى أن المادة (١٢) من اتفاقية العلاقات القنصلية المتعلقة بالإجازة القنصلية The Exequatur لم تتطرق بتاتاً إلى حالة ممارسة البعثات الدبلوماسية للأعمال القنصلية . ولعل المادة (٣/١٢) تقطع الشك باليقين بالنسبة لهذه المسألة ، فرئيس البعثة القنصلية هو الذي لا يستطيع مباشرة أعماله قبل الحصول على إجازة قنصلية ، أما البعثات الدبلوماسية فلا ذكر لها في هذه المادة .

إن ممارسة المبعوثين الدبلوماسيين للأعمال القنصلية ليست مرهونة بالحصول على إجازة قنصلية مسبقة من قبل الدولة المعتمد لديها ، وكل ما يجب القيام به في هذا الإطار هو تبليغ أسماء أعضاء البعثة الدبلوماسية المعينين للقسم القنصلي أو المكلفين في القيام بأعمال قنصلية في البعثة الدبلوماسية إلى وزراء خارجية الدولة الموفد إليها أو إلى السلطة التي تحددها هذه الوزارة . فالمبعوثون الدبلوماسيون الذين لا ترسل أسماؤهم إلى الدولة المختصة لا يستطيعون القيام بالأعمال القنصلية مهما كانت الظروف . ويبدو أن التبليغ هنا يحل محل الإجازة القنصلية الواجب الحصول عليها حتى يتمكن رئيس البعثة القنصلية من مباشرة أعماله ووظائفه .

تجد فكرة عدم اشتراط حصول المبعوثين الدبلوماسيين على إجازة قنصلية من الدولة المعتمد لديها صدى لها في المادة (٣) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ، حيث تشير فقرتها الثانية إلى أنه ليس هناك أي حكم في الاتفاقية قابل للتأويل على وجه يمنع البعثة الدبلوماسية من النهوض بالأعمال القنصلية .

إذا مارس المبعوثون الدبلوماسيون الأعمال القنصلية ، فإنهم لا يفقدون مركزهم القانوني المقرر لهم بمقتضى القانون الدولي ، فيظلون متمتعين بالحصانات والامتيازات

(٢٨) عاصم جابر ، مرجع سابق ، ص٣٢٢ .

الدبلوماسية . يبدو جلياً أن التداخل ، والتماثل في بعض الأحيان ، بين الدبلوماسيين القناصل والقناصل لا يؤديان إلى فقدان الدبلوماسي - القنصل لصفته الدبلوماسية ، فتبقى الأحكام والقواعد القانونية الناظمة لصفته الدبلوماسية نافذة بحقه ويخضع للأحكام المقررة في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١)م .

ب. القناصل - الدبلوماسيون

تضمنت بعض الاتفاقيات القنصلية المعقودة بين عدد من الدول الشيوعية السابقة في القرن الماضي السماح للقناصل بالعمل على إنماء العلاقات السياسية وتطويرها بين الدول الأطراف في هذه الاتفاقيات الثنائية (الاتفاقيات القنصلية المعقودة بين تشيكوسلوفاكيا السابقة ورومانيا عام ١٩٦٠ ؛ وبلغاريا عام ١٩٦٥ ؛ وبولندا)[٢٩] .

أما اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية ، فقد كرست في المادة (١/١٧) فكرة القناصل الدبلوماسيين ؛ فأجازت للعضو القنصلي مباشرة أعمال دبلوماسية بشروط هي : أن لا تكون الدولة الموفدة ممثلة في الدولة الموفد إليها سواء بطريق مباشر أم من خلال بعثة دولة ثالثة . وأن تكون الدولة الموفد إليها قد وافقت على ذلك .

فلأصل هو عدم جواز ممارسة العضو القنصلي لأعمال ولوظائف دبلوماسية ، لكن ظروفاً وأوضاعاً معينه قد تلجئ الدول إلى إسناد مهمات دبلوماسية لأعضاء قنصليين . ومن هذه الأوضاع ، قطع العلاقات الدبلوماسية مؤقتاً بين الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها ، عدم الاعتراف بدولة أو بحكومة ما مع الرغبة في الاحتفاظ معها بعلاقات غير رسمية أو تمثيل الدولة الموفدة في الأمم المتحدة أو الوكالات الدولية المتخصصة أو في غيرها من المنظمات الدولية . لا يتمتع القنصل الدبلوماسي أثناء قيامه بأعمال دبلوماسية لدى ادولة الموفد إليها بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية فهو لا يكتسب في ممارسته للأعمال الدبلوماسية الصفة التمثيلية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون ، ولذلك يبقى خاضعاً لجهة حصاناته وامتيازاته إلى اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (١٩٦٣) أما إذا قام القنصل الدبلوماسي بتمثيل دولته لدى أية منظمة دولية فيكتسب الصفة التمثيلية التي تثبت لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية ، ويغدو متمتعاً بالحصانات والامتيازات الممنوحة لهؤلاء بمقتضى القانون

---

(29) Luke T.Lec, op.cit. pp.593ss.

الدولي . مع استمراره بالتمتع فقط بما يتعلق بأعماله القنصلية بالامتيازات والحصانات المقررة للموظفين القنصليين وفقاً للاتفاقية القنصلية .

وتنتهي مهمة عضو البعثة لعدد من الأسباب نصت عليها المادة ٢٥ من الاتفاقية وهي :

١- إعلان الدولة الموفدة للدولة المضيفة إنتهاء وظائفه .

٢- سحب الإجازة القنصلية .

٣- إعلان الدولة المضيفة للدولة الموفدة توقفها عن اعتباره في عداد موظفي البعثة القنصلية .

هـ. انتهاء المهمة الدبلوماسية

تنتهي المهمة الدبلوماسية للبعثات غير الدائمة عادة بانتهاء عملها أو بقيامها بالوظائف المنوطة بها ، وذلك بخلاف البعثات الدبلوماسية الدائمة ، فهناك أسباب عديدة تؤدي إلى انتهاء التبادل الدبلوماسي بين الدول . وهي أسباب تختلف باختلاف الظروف المؤدية إلى انتهاء المهمة الدبلوماسية ، فهذه الأسباب قد تكون راجعة إلى قطع العلاقات الدبلوماسية أو إلى انتهاء مهمة البعثة الدبلوماسية ذاتها أو إلى انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي .

١ - انتهاء مهمة البعثة الدبلوماسية :

تنتهي مهمة البعثة الدبلوماسية بأسباب عديدة ومتنوعة قد تطرأ أثناء حياة البعثة ، وهذه المتغيرات قد تصل إلى درجة قطع العلاقات الدبلوماسية وقد لا تصل إلى درجة قطع العلاقات الدبلوماسية .

أ. قطع العلاقات الدبلوماسية[٣٠]

من المتفق عليه أن قطع العلاقات الدبلوماسية هو تصرف انفرادي صادر عن دولة معينة تعبر فيه عن إرادتها في وضع نهاية لأداة الاتصال والتعامل العادي بينها وبين

(٣٠) للوقوف على تحليل واف وشامل لإشكالية قطع العلاقات الدبلوماسية انظر : أحمد أبو الوفا ، «قطع العلاقات الدبلوماسية» ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٩١ ، ص٢٣٢ .

دول أخرى . فقطع العلاقات الدبلوماسية يكون في الغالب بسبب تردي العلاقات الدبلوماسية بين دولتين إلى درجة كبيرة جداً ، وكان قطع العلاقات الدبلوماسية يعد سابقاً كمقدمة للحرب أو نذيراً بوقوعها .

يرتبط قطع العلاقات الدبلوماسية بمطلق إرادة الدولة وسلطتها الاستنسابية أو التقديرية ، فهي وحدها التي تقرر القيام به أو الامتناع عن ذلك . فالأصل هو أن قطع العلاقات الدبلوماسية تصرف انفرادي وعمل غير ودي ، خلافاً لما عليه الحال بالنسبة لإقامة العلاقات الدبلوماسية التي تتطلب التراضي والتوافق بين الدولتين الراغبتين بإقامة العلاقات الدبلوماسية بينهم . وقد يتخذ قرار قطع العلاقات بصورة جماعية ، ومن ذلك قرار الدول العربية عام ١٩٥٦ قطع علاقاتها الدبلوماسية مع فرنسا وبريطانيا جراء اشتراكهما في العدوان الثلاثي على مصر .

إن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يكون قرارا عشوائياً أو مزاجياً فثمة أسباب تدفع الدول إلى قطع علاقاتها الدبلوماسية مع غيرها . ومن الطبيعي أن يؤدي قطع علاقات دبلوماسية إلى أثار ونتائج لجهة العلاقات بين الدولتين المعنيتين .

١) أسباب قطع العلاقات الدبلوماسية

قد تعمد إحدى الدول إلى قطع علاقاتها الدبلوماسية مع دولة أخرى أو أكثر بسبب انتهاك هذه الأخيرة لالتزام دولي شخصي أو موضوعي واقع على عاتقها بموجب القانون الدولي . ومن ذلك أن تخرق دولة ما الحقوق المقررة لصالح الأجانب بمقتضى القانون الدولي ، فقد تسيء الدولة المعتمد لديها معاملة مواطني الدولة المعتمدة المقيمين فوق إقليم الدولة الأولى وتحرمهم من الحد الأدنى من الحقوق الواجب تمكينهم من التمتع بها . ومن الانتهاكات القانونية التدخل في شؤون الدولة المعتمد لديها من جانب الدولة المعتمدة أو التجسس عليها .

أما فيما يتعلق بالحرب كسبب من أسباب قطع العلاقات الدبلوماسية ، فيستطاع القول أن الحرب لا تؤدي حتمياً إلى قطع العلاقات الدبلوماسية ، فقد اتجهت السلوكية الدولية إلى إبقاء الدول على علاقاتها الدبلوماسية رغم الحرب الناشئة بينها ، ومما يدعم هذا التوجه أن المادة (٦/٥) من البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف الأربع المبرم عام ١٩٧٧ قد قضت بأن الإبقاء على العلاقات الدبلوماسية بين أطراف النزاع أو تكليف دولة ثالثة برعاية مصالح أحد أطراف النزاع

ومصالح رعاياه طبقاً لقواعد القانون الدولي الدبلوماسي دون تعيين الدول الحامية بغية تطبيق اتفاقيات جنيف الأربع وهذا البروتوكول . فالحرب وفقاً لمنطق هذا النص لا تؤدي بالضرورة إلى قطع العلاقات الدبلوماسية ، فقد تظل قائمة بين المحاربين .

ومن الأسباب الأخرى التي تقف في بعض الحالات وراء قطع العلاقات الدبلوماسية خرق المبادئ التي تقوم عليها منظمة دولية من جانب إحدى الدول الأعضاء فيها أو أكثر . ومن ذلك التوصيات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة لمقاطعة إسبانيا في العام ١٩٤٦ لأن نظام حكمها يخالف مقاصد ومبادئ الهيئة ولمقاطعة جنوب أفريقيا في العام ١٩٦٣ التي كانت محكومة على أساس نظام الفصل العنصري . وهذا يأتي كتدبير لعقوبة جماعية أو كوسيلة ضغط سياسي على الدول المخالفة .

يتضح أن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يكون دائماً مرتبطاً بأسباب دبلوماسية أو سياسية ، فقد تكون أسبابه قانونية ويعد من قبيل الجزاءات الدولية سواء أكان متخذاً في إطار جماعي ومؤسسي أم كان فردياً .

٢) آثار قطع العلاقات الدبلوماسية

يترتب على قطع العلاقات الدبلوماسية بوصفه تصرفاً قانونياً عدداً من الآثار المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية ذاتها والمتعلقة من جهة أخرى بقانون المعاهدات .

فيما يتعلق بالآثار الخاصة بالقانون الدبلوماسي ، فإن قطع العلاقات الدبلوماسية يؤدي إلى إغلاق البعثة الدبلوماسية وسحب أعضائها . لكن الدولة المعتمد لديها تبقى ملزمة بحماية مقار البعثة وموجوداتها وأموالها وسجلاتها . ويبقى أعضاء البعثة التي أغلقت متمتعين بحصانتهم الدبلوماسية لمدة معقولة بعد قطع العلاقات الدبلوماسية ومنحهم جميع التسهيلات اللازمة لهم لمغادرة الإقليم ، عملاً بأحكام المادة ٢/٣٩ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) .

ويحق للدولة المعتمد لديها أن تعهد بحراسة مقار البعثة ومحتوياتها ورعاية مصالحها إلى بعة دولة ثالثة ترتضيها الدولة المعتمد لديها .

ولا يؤثر قطع العلاقات الدبلوماسية على حق الدولتين بإرسال بعثات دبلوماسية خاصة من أجل التفاوض والتشاور في مسائل أو موضوعات معينة .

أما بخصوص المعاهدات الدولية بين الدول التي قطعت العلاقات الدبلوماسية

بينها ، فإن قطع هذه العلاقات لا يرمي بآثاره على هذه المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو على أي التزام اتفاقي قائم بين الدول المعنية . ويستثنى من هذا الحكم القانوني الحالة التي يكون تطبيق المعاهدة فيها مرتبطاً بوجود علاقات دبلوماسية بين أطرافها ، ومن ذلك المعاهدات التي تمنح حصانات وامتيازات إضافية لأعضاء البعثة الدبلوماسية . وهذا الاستثناء ينسجم تماماً مع الأحكام الواردة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩م ، فاستحالة التنفيذ تعد سبباً من أسباب الدفع بعدم تنفيذ المعاهدات الدبلوماسية . وفي هذه الحالة يؤدي قطع العلاقات الدبلوماسية وسحب أعضاء البعثة الدبلوماسية إلى استحالة منحهم الحصانات والامتيازات الإضافية الممنوحة لهم بمقتضى معاهدة معقودة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها .

ب. متغيرات لا ترقى إلى مستوى قطع العلاقات الدبلوماسية

قد تنتهي مهمة البعثة الدبلوماسية بسبب عوارض أو متغيرات لا تصل إلى حد قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها ، ومن أهم هذه العوارض الآتي :-

أ . زوال الشخصية القانونية الدولية لإحدى الدولتين[٣١] : من الطبيعي جداً أن تنتهي المهمة الدبلوماسية للبعثات الدبلوماسية الدائمة جراء فقد الدولة المعتمدة أو المعتمد لديها شخصيتها القانونية الدولية . وقد تزول الشخصية الدولية للدول بسبب انحلالها أو بسبب اتحادها مع دولة أخرى في دولة جديدة أو بسبب خضوعها للحماية . فإذا زالت الشخصية القانونية لإحدى الدولتين أو فقدت إحداها حق التمثيل الدبلوماسي لأي سبب من الأسباب المشار إليها ، تنتهي المهمة الدبلوماسية للبعثة الدائمة .

وقد يقول قائل أن خضوع الدولة لاحتلال هو أمر غير مشروع ولا يؤدي إلى فقدانها لحق التمثيل الدبلوماسي ، فلماذا تنهي مهمة البعثة الدبلوماسية بسببه؟

إن انتهاء مهمة البعثة الدبلوماسية في هذه الحالة يرجع إلى أن البعثة لن تتمكن

---

(٣١) عدنان البكري ، مرجع سابق ، ص٨٣ .

بسبب الاحتلال من مباشرة أعمالها ووظائفها داخل الدولة المعتمد لديها التي لم تعد حكومتها قادرة على تمثيل الدولة . ولا يعني هذا الوضع أن العلاقات الدبلوماسية منقطعة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها ، فحكومة الدولة المحتلة مازالت ممثلة لدى الدولة المعتمدة إلا أن بعثتها لا تقوى هي الأخرى على العمل بسبب الاحتلال وعدم وجود حكومة الدولة المعتمد لديها[٣٢] .

ب . عدم الاعتراف بالحكومة الجديدة : يكون عدم الاعتراف من جانب حكومة الدولة المعتمدة أو من جانب حكومة الدولة المعتمد لديها . وتثار إشكالية عدم الاعتراف بالحكومة الجديدة في الغالب عند انتقال الحكم أو السلطات داخل الدولة من جماعة إلى أخرى بسبب انقلاب أو ثورة . أي عندما يستولي على الحكم مجموعة من الأشخاص عن طريق غير الطريق المحدد في دستور الدولة . فإذا رفضت دولة ما الاعتراف بالحكومة الجديدة غير الدستورية تنقطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين وتغلق البعثة الدبلوماسية ويسحب أعضاؤها ، فإن البعثة الدبلوماسية توقف أعمالها أو تعلق وقتياً إلى حين الاعتراف أو عدمه[٣٣] . وحتى لو جرى الاعتراف بالحكومة الفعلية غير الدستورية ، فإن العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين تظل على حالها ، إلا أن المبعوثين الدبلوماسيين ملزمون بهذه الحالة بتقديم أوراق اعتماد جديدة تتفق مع الأوضاع الجديدة الناشئة عن وجود الحكومة الجديدة .

ت . إنهاء البعثة الدبلوماسية لأسباب مالية : تعمد الدول أحياناً لأسباب مالية إلى إلغاء بعثاتها الدبلوماسية في عدد من الدول وسحبها . ولا يؤثر هذا الإجراء المنفرد عادة على العلاقات الدبلوماسية مع الدول المعتمد لديها ، وقد تكلف الدولة المعتمدة التي قامت بإلغاء بعثتها الدبلوماسية إلى إسناد القيام بالأعمال الدبلوماسية إلى بعثتها القنصلية . كما قد تلجأ إلى التمثيل المنفرد أو المشترك المنصوص عليهما في المادة (٥ والمادة ٦) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦٣) أو قد تعهد إلى دولة ثالثة بتمثيلها لدى الدولة المعتمد لديها وبرعاية مصالحها ومصالح رعاياها .

---

(32)A.Plantey, op.cit, p.289.

(٣٣) أحمد أبو الوفا ، «قانون العلاقات الدبلوماسية القنصلية» ، مرجع سابق ، ص٢٨٨ .

ث . تعليق نشاط البعثة الدبلوماسية : يختلف تعليق نشاط البعثة الدبلوماسية عن قطع العلاقات الدبلوماسية في أن التعليق لا يضع نهاية للعلاقات الدبلوماسية ، فالتعليق يعني تجميد نشاط البعثة الدبلوماسية مؤقتاً لتعاود البعثة نشاطاتها بعد زوال السبب الذي أدى إلى تعليق أو وقف نشاطها ولا يحتاج استئناف التبادل الدبلوماسي الموقوف إلى اتفاق جديد بين الدولتين .

من أهم الصور التي يتخذها وقف نشاط البعثة الدبلوماسية استدعاء أعضاء البعثة جميعهم أو جزءاً منهم لأجل غير مسمى إلا أن الغالب في العمل هو استدعاء رئيس البعثة الدبلوماسية بسبب تدهور العلاقات بين الدولتين . ولا تكون الدولة ملزمة ببيان أسباب استدعاء بعثتها لدى الدولة المعتمد لديها ، فالمادة (٤٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية الخاصة بقطع العلاقات الدبلوماسية وباستدعاء البعثة الدبلوماسية لم تتطرق إلى وجوب قيام الدولة المعتمدة بإبداء المبررات والأسباب التي دفعتها إلى استدعاء بعثتها . إن استدعاء رئيس البعثة الدبلوماسية يلحق بالبعثة ضرراً كبيراً ، فهو يؤدي إلى تقليص مهامها ووظائفها الأساسية خاصة التمثيل والتفاوض . فإذا قررت الدولة المعتمدة إعادة رئيس البعثة إلى عمله بعد زوال السبب الذي دفعها إلى استدعائه ، فلا يكون ملزماً بتقديم أوراق اعتماد جديدة .

٢.أسباب انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي

تنتهي مهمة المبعوث لأسباب عديدة واعتبارات مختلفة منها ما يتعلق بشخص المبعوث الدبلوماسي او الدولة المعتمد لديها أو لأسباب مشتركة بين الدولتين ومن أهم هذه الأسباب(٣٤) :

أ . الاستدعاء :- قد يكون استدعاء المبعوث الدبلوماسي بسبب تردي علاقة الدبلوماسي بحكومة الدولة المعتمد لديها لأسباب تتعلق بفقدان الثقة نتيجة سوء تنفيذ سياسة الحكومة أو نتيجة سوء تصرف أو سلوك في الدول المعتمد لديها ، وقد يكون بسبب تغيير مكان عمل الدبلوماسي أو بسبب نقله إلى عمل آخر . فإذا كان الاستدعاء بسبب نقله إلى عمل أو إلى منصب آخر ، يتوجب

---

(٣٤) انظر علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص٢٠٩ ومابعدها ، وكذلك على حسين الشامي . مرجع سابق ، ص٣٠٩ وما بعدها .

على الدبلوماسي المنقول - إن كان رئيساً للبعثة فقط - أن يقدم لرئيس الدولة المعتمد لديها أو لوزير خارجيتها إن كان من درجة قائم بالأعمال خطاب استدعائه ، ويتسلم عادة من حكومة الدولة المعتمد لديها موافقة على الاستدعاء من خلال كتاب رسمي يقدم إليه . وقد باتت الممارسة الدولية المعاصرة تلجأ إلى أسلوب آخر مؤداه قيام رئيس البعثة الجديد تسليم خطاب استدعاء سلفه عندما يقوم بتقديم أوراق اعتماده .

ب . طرد المبعوث الدبلوماسي : تتحقق هذه الحالة عندما تقرر الدولة المعتمدة لديها اعتبار المبعوث الدبلوماسي شخصاً غير مرغوب فيه أو غير مقبول ، فتقوم الدولة باستدعائه . وإذا رفضت دولته استدعاءه ، جاز للدولة المعتمد لديها أن ترفض التعامل معه أو أن تطرده خارج إقليمها .

فقد نصت المادة ٩ على أنه «يجوز للدولة المعتمد لديها في جميع الأوقات ودون إبداء اسباب قرارها أن تعلن للدولة المعتمدة أن رئيس البعثة أو أي موظف دبلوماسي فيها شخص غير مرغوب فيه أو أن أي موظف آخر فيها غير مقبول وفي هذه الحالة تقوم الدولة المعتمدة حسب الاقتضاء إما باستدعاء الشخص المعني أو بإنهاء خدمته في البعثة ويجوز إعلان شخص ما غير مرغوب فيه أو غير مقبول قبل وصوله إلى إقليم الدولة المعتمد لديها» .

ت . تغيير شخص الملك : يعد التمثيل الدبلوماسي في النظم الملكية ضرباً من التمثيل الشخصي للملك ، فإن تغير الملك لأي سبب من الأسباب يكون الاعتماد منتهياً لارتباطه بتمثيل شخص الملك ويكون المبعوث الدبلوماسي في حالة تغير الملك ملزماً بتقديم أوراق اعتماد جديدة . أما في النظم الجمهورية ، فإن تغير رئيس الجمهورية لا يؤدي إلى اعتبار الاعتماد منتهياً ويبقى الاعتماد مستمراً دون حاجة إلى تقديم أوراق اعتماد جديدة .

ث . تغيير درجة المبعوث : إذا تغيرت درجة المبعوث الدبلوماسي وخاصةً إذا كان رئيساً للبعثة بحصوله على ترفيع أو ترقية من قائم بالأعمال إلى وزير مفوض أو إلى رتبة سفير . وبقي في الدولة المعتمد لديها ، فإن مهمته الدبلوماسية تعد منتهية ما لم يتقدم بأوراق اعتماد جديدة إلى حكومة الدولة المعتمد لديها .

ج . أسباب تتعلق بشخص المبعوث : تنتهي مهمة المبعوث الدبلوماسي باستقالته أو إحالته على الاستيداع أو على التقاعد أو بسبب المرض وهي حالات محكومة

بقوانين الدولة المعتمدة وبأنظمتها السارية داخل إقليمها .

كما تنتهي مهمة المبعوث الدبلوماسي بوفاته ، وفي هذه الحالة يستمر تمتع أفراد أسرته بالامتيازات والحصانات المقررة لهم ، إلى حين انقضاء فترة معقولة من الزمن كي يتمكنوا من مغادرة الدولة المعتمد لديها .

وختاماً ، فإن انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي تؤدي إلى انتهاء تمتعه بالحصانات والامتيازات المعترف له بها عند مغادرته لإقليم الدولة المعتمد لديها أو بعد مرور فترة معقولة تمنح له كي يتمكن من المغادرة . ويبقى المبعوث الدبلوماسي الذي انتهت مهمته متمتعاً بهذه الحصانات إلى حين المغادرة أو خلال الفترة المعقولة الممنوحة له حتى لو كانت الدولة المعتمد لديها في حالة نزاع مسلح . كما تستمر حصانته قائمة عن أعماله الصادرة عنه أثناء مباشرته لمهمته الرسمية قبل أن تنتهي هذه المهمة حتى بعد مغادرته إقليم الدولة المعتمد لديها أو انقضاء الأجل المعقول ، ويستثنى منها الأعمال الأخرى التي صدرت عنه خارج نطاق مهمته الرسمية . فقد نصت المادة ٣٩ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ على أن يبدأ تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانات والامتيازات منذ دخوله إقليم الدولة المعتمد لديها لتولي منصبه أو بهذه إعلان تعيينه لها ، وأكدت بهذه المادة في فقرتها الثانية على أنه تنتهي عادة هذه الحصانات والامتيازات لكل شخص انتهت مهمته بمغادرة البلاد أو بعد إنقضاء فترة معقولة من الزمن تمنع لهذا الغرض ، ولكنها تظل قائمة إلى ذلك الوقت ، حتى في حالة وجود نزاع مسلح .

الفصل السادس

العلاقات القنصلية

تعود جذور المؤسسة القنصلية بمعناها المعروف اليوم في علم الدبلوماسية إلى النصف الثاني من العصور الوسطى[1] . فقد دأب التجار في المدن التجارية الإيطالية والإسبانية والفرنسية على اختيار واحد أو أكثر منهم ليقوم بمهام محكم في النزاعات التجارية ولحماية مصالحهم ، خاصةً في المراكز التجارية الموجودة في أقاليم الشرق ، فعرفت قنصليات عديدة في الشرق في كل من بيروت وطرابلس وصيدا وقبرص ورودس[2] . وقد توسعت المؤسسة القنصلية في تلك الحقبة من خلال نظام الامتيازات Capitulations الذي غدا بمقتضاه التجار الغربيون ورعايا الدول الأوروبية خاضعين لقوانين بلادهم فوق الأقاليم الخاضعة لسلطان الدولة العثمانية . لقد أضحت سلطات القناصل بموجب نظام الامتيازات تشمل الاختصاصين المدني والجنائي على مواطنيهم المقيمين في أقاليم الدولة العثمانية وحماية امتيازات وحياة وممتلكات هؤلاء المواطنين . وبعد ذلك ، جرى نقل المؤسسة القنصلية إلى أوروبا الغربية ، فانتشر القناصل الإيطاليون في هولندا والسويد والدنمارك والنرويج وإيطاليا .

ومع مجيء القرن التاسع عشر وتطور التجارة والملاحة ، بات المركز القنصلي أكثر أهمية بالنسبة للدول وأصبح جزءاً لا يتجزأ من الحياة الدولية . ولذلك سعت الدول إلى تنظيم وظائف القناصل وامتيازاتهم وحصاناتهم من خلال عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، كما قامت بعض الدول بإصدار قوانين داخلية لهذه الغاية منها بريطانيا العظمى التي سنّت في عام ١٨٢٥ قانون القناصل[3] .

من الملاحظ أنه رغم الامتداد التاريخي للمؤسسة القنصلية ، إلا أن الجوانب المتعلقة بطبيعة وظائف القناصل وحصاناتهم لم تتطور تطوراً يتسق أو يتناسب مع هذا الامتداد التاريخي كما حصل بالنسبة للعلاقات الدبلوماسية . فقد فضّلت الدول اللجوء إلى معاهدات ثنائية لتنظيم علاقاتها القنصلية عوضاً عن إيجاد قواعد دولية

---

(١) للاطلاع على تطور العلاقات القنصلية ونشوء الوظيفة القنصلية انظر :

Luke Lee, Consular Law and Practice, op. cit, p.3.

وانظر كذلك عاصم جابر ، مرجع سابق ، ص ٢١ وما بعدها .

(٢) عدنان البكري ، مرجع سابق ، ص ١٩٦ .

(3) R. Jennings and A. Watts, "Oppenheim's International Law" London / New York: Longman, 1992, p.1133.

عـامـة التطبـيق في هذا الشـأن[٤] ، لكن الأمـر اخـتلف تماماً في منتـصف القـرن العشرين ، حيث أعدّت لجنة القـانون الدولي التـابعـة للأمم المتحـدة اتفـاقيـة دوليـة للعـلاقات القنصليـة جـرى اعتـمـادها في فـيـينا عـام ١٩٦٣ في مؤتمر الأمم المتـحدة للعلاقات القنصلية . ودخلت الاتفاقية المذكورة حيّز النفاذ في عام ١٩٦٧ .

على الرغم من التأثير الواضح لاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ على اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ ، إلا أن الأخيرة لا يمكن وصفها بما توصف به الأولى من حـيث أنهـا تقنين لقواعـد القـانون الدولي العرفي في مـجـال العـلاقات الدبلوماسـيـة . فـقـد تضـمنـت اتفـاقـيـة العـلاقات القنصليـة قـواعـد جـديـدة واسـتـحـدثـت أحكاماً لـم تكن مـعـروفـة في العـلاقـات القـنصليـة ، كـمـا اسـتلهـمـت الاتفـاقيـة العـديد من الأحكام القـانونيـة المقـررة في اتفـاقيـة عـام ١٩٦١ للعـلاقـات الدبلوماسية . ولا يبدو ذلك شاذاً أو غير مألوف لأن السـائد في العلاقات الدولية اليوم هو الاتجاه «نحو دمج الخدمات القنصلية بالعلاقات الدبلوماسية»[٥] .

خـلاصـة القـول هي أن العـلاقات القنصليـة المعـاصـرة أضـحـت مـحكومـة بقـواعـد قانونية تضمنتها اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية ، وأن الاتفاقيات والمعاهدات الثنائية التي عقدتها الدول بكثرة قبل اتفاقية فيينا لعـام ١٩٦٣ في مجال العلاقات القنصلية لـم تقدم الـشيء الكثير للجنة القـانون الدولـي عند وضعـها لمشروع اتفـاقيـة العـلاقـات القنصلية[٦] .

أولاً : إقامة العلاقات القنصلية والتنظيم القنصلي

تستند إقامة العلاقات القنصلية -كما هو الحال في العلاقات الدبلوماسية- على مـبـدأ الرضـا المتـبـادل ، فـلا يجـوز لأية دولة أن تقـوم بإنشـاء مركـز قنصلي لهـا في دولة أخـرى دون رضـا وموافـقـة الدولة المضـيـفـة ، وهو مـا أكـدتـه المادة (١/٢) من اتفـاقـيـة

(٤) تجدر الإشارة إلى أن معظم الاتفاقيات الثنائية المفقودة بين الدول لتنظيم العلاقات القنصلية كانت تتضمن التأكيد على «بند الدولة الأولى بالرعاية» فيما يخص معاملة القناصل وحصاناتهم .

(٥) عدنان البكري ، مرجع سابق ، ص٢٠٠ .

(٦) انظر الفقرات من (٢٨) - (٣٢) من تقرير لجنة القانون الدولي الخاص بدورتها الثالثة عشرة والمنشور في حولية اللجنة في عام ١٩٦١ .

العلاقات القنصلية حيث قضت بأن العلاقات القنصلية لا تنشأ إلا بناء على الاتفاق المتبادل بين الدول ، وأضافت المادة (١/٤) منها وجوب موافقة الدولة المضيفة على إنشاء مركز قنصلي فوق إقليمها . ولكن هذه الموافقة لا يشترط التعبير عنها بصورة ضمنية وفقاً لحكم المادة (٢/٢) من اتفاقية عام ١٩٦٣ ، حيث يكون الاتفاق على إنشاء علاقات دبلوماسية متضمناً أيضاً الموافقة على إنشاء علاقات قنصلية ، ما لم ينص الاتفاق على خلاف ذلك .

وعندما تقوم الدول بإنشاء المراكز القنصلية (قنصلية عامة او قنصلية أو نيابية قنصلية أو وكالة قنصلية)[٧] ، فإنها تحرص في الغالب على تعيين قناصل مسلكيين وقناصل فخريين في آن معاً ، وإن كان بعضها يكتفي بتعيين قناصل مسلكيين . وهم تقسيم أو تنظيم يتسق في الواقع مع طوائف الموظفين القنصليين وفقاً لنصوص اتفاقية عام ١٩٦٣ . ولذلك لا بد من دراسة طوائف الموظفين القنصليين وكيفية تعيين القناصل ومناطق اختصاص المراكز القنصلية .

(أ) أنواع الموظفين القنصليين

ينقسم الموظفون القنصليون إلى فئتين هما :

١- القناصل المسلكيون : لم تتضمن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ تعريفاً محدداً للقنصل المسلكي Career Consuls ، ولكن السائد تعري القنصل المسلكي بأنه شخص تعينه الدولة المرسلة أو الموفدة لممارسة العمل القنصلي على وجه التحديد لقاء أجر يدفع إليه لهذه الغاية[٨] . فالقنصل المسلكي هو شخص يحترف العمل القنصلي ولا يقوم بأي نشاط مهني في الدولة المضيفة يخرج عن وظائفه القنصلية .

يتضح من التعريف السابق أن القنصل المسلكي يعد من موظفي الدولة الموفدة الرسميين ، وهو يتلقى مرتباً منتظماً من دولته وفقاً لقوانينها وأنظمتها النافذة ولا يباشر أي عمل آخر مدفوع الأجر غير عمله القنصلي داخل الدولة المضيفة .

---

(٧) انظر المادة (١/٧/أ) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

(٨) انظر على سبيل المثال المادة (١/٢) من المعاهدة القنصلية النمساوية لعام ١٩٦٠ ومقترحات لجنة القانون الدولي في دورتها الحادية عشرة المتعلقة بالعلاقات القنصلية .

ويكون القنصل المسلكي في الغالب متمتعاً بجنسية دولته الموفدة له ، فالمادة (٢٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية تقرر من حيث المبدأ أن يكون الموظف القنصلي من مواطني الدولة الموفدة[٩] ، وقد يكون حاملاً لجنسية الدولة المضيفة شريطة موافقة هذه الأخيرة ، ولها أن تسحب موافقتها متى شاءت .

٢- القناصل الفخريون : جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ بتعريف للقنصل الفخري ، كما هو الحال بالنسبة للقنصل المسلكي . ويبدو أن هناك اتفاقاً وتوافقاً بشأن مفهوم القنصل في أدبيات القانون الدولي ، فالقنصل الفخري هو كل شخص يعهد إليه القيام بمهمة قنصلية دون أن يتلقى مرتباً منتظماً من الدولة الموفدة وتجيز له هذه الدولة ممارسة نشاطات مكتسبة في الدولة المضيفة[١٠] .

يتضح مما سبق أن القناصل الفخريين هم أشخاص لا يحترفون العمل القنصلي في الأساس ، وهم -خلافاً للقناصل المسلكيين- لا يتقاضون مرتبات منتظمة ، وهم يقومون بخدماتهم مجاناً أو يقتطعون نسبة معينة من العوائد أو الواردات القنصلية التي يحصلون عليها جراء عملهم . كما أنهم ليسوا من الموظفين العموميين أو الرسميين ، ولذلك لا يخضعون لشروط التعيين الواجب توافرها بالقناصل المسلكيين ، وعادة ما تختارهم الدول من الأشخاص المتمتعين بمكانة اجتماعية أو مالية مرموقة كي يتمكنوا من أداء مهامهم بسهولة ويسر[١١] . ولا يشترط أيضاً أن يكونون من موظفي الدولة الموفدة ، وذلك لأن اختيارهم عادةً يكون من بين مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين فوق أراضيها . وإذا كان الحال كذلك بالنسبة للقنصل

---

(٩) من الدول التي تشترط أن يكون القنصل العسكري حاملاً لجنسيتها : فرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة .

(١٠) انظر تعريف لجنة القانون الدولي للقنصل الفخري الوارد ضمن أعمال الجنة الخاصة بإعداد مشروع اتفاقية العلاقات القنصلية . ولكن اللجنة قامت في دورتها الثانية عشرة بنزع هذا التعريف نهائياً من مشروعها الخاص بهذه الاتفاقية مفضلة عدم إدراج أي تعريف بهذا الخصوص ، وذلك لأن الدول لم تتفق فيما بينها على المعيار الواجب الأخذ به للتمييز بين القنصل الفخري والقنصل المسلكي . انظر في هذا الشأن : عاصم جابر ، مرجع سابق ، ص٢٩٧ .

(١١) عاصم جابر ، مرجع سابق ، ص٣٠٠ .

الفخري ، فإن تعيينه يستوجب الحصول عملاً بأحكام المادة (٢٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية يستوجب الحصول على موافقة الدولة المضيفة الصريحة والمسبقة إذا كان حاملاً لجنسية الدولة المضيفة ، أو إذا كان حاملاً لجنسية دولة ثالثة إذا قررت هي الاحتفاظ بهذا الحق في حالة كهذه .

فالقنصل الفخري يمتهن مهنة غير العمل القنصلي من حيث المبدأ ، فهو قد يكون رجل أعمال أو تاجراً أو مقاولاً أو صاحب مهنة أخرى ويمارس المهام القنصلية إلى جانب عمله الخاص .

تجدر الإشارة إلى أن عددا من المختصين ومن الدول أيضاً ذهب إلى أن منصب القنصل الفخري بات عديم النفع والجدوى الآن ، وأن الحاجة والمنطق تدعوان إلى إلغائه ، خاصةً وأن الواقع أثبت أنهم يعنون بمصالحهم الذاتية والتجارية أكثر من عنايتهم بمصالح الدولة الموفدة لهم وبمصالح رعاياها . وقد قامت دول عديدة منها الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي السابق وأستراليا إلى إلغاء العمل بتعيين قناصل فخريين لهم في الخارج والاستعاضة عن ذلك بالقناصل المسلكيين[١٢] . ويلاحظ أن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ في المادة (٦٨) منها جعلت الدول حرة في تعيين أو قبول القناصل الفخريين ، مما يبقي الفرصة قائمة أمام الدول الراغبة في الإبقاء على مؤسسة القناصل الفخريين ، خاصةً بالنسبة للدول الضعيفة اقتصادياً والفقيرة التي تلجأ في العادة إلى تعيين قناصل فخريين تفادياً لنفقات مالية قد تعجز عن الوفاء بها فيما لو لجأت إلى تعيين قناصل مسلكيين .

(ب) درجات أو مراتب القناصل

أوضحت المادة (١/٩) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية أن رؤساء البعثات القنصلية ينقسمون إلى درجات أو مراتب أربع هي : القناصل العامون ، القناصل ، نواب القناصل ووكلاء القناصل . وهذا التقسيم يقتصر في الواقع على رؤساء البعثات

---

(١٢) المرجع السابق ، ص٢٩٣ .

القنصلية دون الموظفين القنصليين والأعضاء القنصليين الآخرين[١٣] ، وذلك لأنه لا يقيد حق أية دولة طرف في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ في تحديد درجات وتسميات أخرى للموظف القنصليين الآخرين دون رؤساء البعثات القنصلية[١٤] .

١- القناصل العامون : يعين القناصل العامون في العادة لرئاسة قنصلية عامة يتبع لها عدة مناطق قنصلية ؛ مما يعني أنه يتبع لها قناصل عديدون ، أو انها تباشر صلاحياتها على منطقة قنصلية كبيرة جداً . ومن البديهي أن يتمتع القنصل العام بسلطات رئاسية ورقابية على الموظفين القنصليين كافةً العاملين في المنطقة أو المناطق القنصلية الخاضعة لاختصاصه ولصلاحياته .

أما القنصل العام ذاته فيكون خاضعاً لرئيس البعثة الدبلوماسية ، فإن لم تكن للدولة التي أوفدته بعثة دبلوماسية في الدولة المضيفة يكون مرتبطاً مباشرة بوزارة الخارجية .

٢- القناصل : عادة ما يعين القناصل للإشراف على مناطق قنصلية صغيرة أو للعمل في مقاطعات أو مدن أو مرافئ صغيرة لا تتطلب إنشاء بعثة قنصلية عامة[١٥] . فالضابط الأساسي في تسمية قنصل عام أو قنصل يتمثل في حجم العمل المطلوب من البعثة القنصلية النهوض به ، وليس ثمة أي اختلاف يذكر بينهما .

٣- نواب القناصل : هم معاونون ومساعدون للقناصل العامين وللقناصل ويمارسون صلاحياتهم حال غيابهم . وقد يعينون وفقاً للقوانين الداخلية النافذة في بعض الدول من قبل القنصل العام أو القنصل شريطة موافقةالدولة الموفدة على ذلك أو قبولها . وهناك بعض الحالات التي يكون فيها نواب القناصل رؤساء أصليين

---

(١٣) يعني مصطلح رئيس البعثة القنصلية وفقاً لاتفاقية العلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ : «الشخص المكلف بالعمل بهذه الصفة» (المادة ١/١/حـ) ، بينما ينصرف مصطلح العضو القنصلي إلى : أي شخص يكلف بهذه الصفة لممارسة أعمال قنصلية ، بما في ذلك رئيس البعثة القنصلية (المادة ١/١/د) . أما مصطلح «الموظف القنصلي» فهو «أي شخص يقوم بأعمال إدارية أو فنية في بعثة قنصلية» (المادة ١/١/هـ) .

(١٤) المادة (٢/٩) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

(15) R. Jennings and A. Watts, op. cit. p.1136.

لبعثات قنصلية صغيرة درجت العادة على تسميتها بالنيابات القنصلية[١٦] ، وذلك لأن حجم العمل لا يتطلب إنشاء قنصلية عامة أو قنصلية .

٤- الوكلاء القنصليون : بعد هؤلاء الأشخاص وكلاءً ولكنهم يتمتعون بطابع قنصلي ، ويجري تعيينهم في العادة من جانب قنصل عام أو قنصل ، وبموافقة الدول الموفدة ، لممارسة مهام قنصلية محددة في عدد من المدن الصغيرة أو النواحي الواقعة ضمن منطقة قنصلية معينة[١٧] . ولا يكون الوكلاء القنصليون خاضعين مباشرة للدولة الموفدة ، وذلك لانهم ليسوا مستقلين عن القنصل العام أو القنصل الذي قام بتعيينه وهم مسؤولون مباشرة أمامهما ، ويكون كل من القنصل العام أو القنصل مسؤولاً عن الوكاء القنصليين أمام حكومته[١٨] .

ولأن هؤلاء الوكلاء القنصليون يجري تعيينهم في العادة من بين مواطني الدولة المضيفة ، فإن عدداً من الكتاب والدول ذهب إلى اعتبارهم ضمن فئة الموظفين القنصليين الفخريين . . ومما يدعم هذا الرأي بالنسبة إليهم حقيقة أنّ الوكلاء القنصليين قد يتعاطون في بعض الحالات أعمالاً تجاريةً خارج نطاق مهامهم القنصلية[١٩] .

لقد ترك الموقف غير الواضح إزاء الوكلاء القنصليين بصماته على اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية ، فالمادة (٩) من الاتفاقية تجعل من الوكلاء القنصليين فئة من فئات رؤساء البعثات القنصلية .

كما قضت المادة (٦٩) من الاتفاقية ذاتها بأن لكل دولة طرف في الاتفاقية حرية إنشاء أو قبول وكالات قنصلية يديرها وكلاء قنصليون لم يعينوا رؤساء لبعثات قنصلية من جانب الدولة الموفدة . فالمادة (٦٩) لا تعدّ الوكلاء القنصليين رؤساءً للبعثات القنصلية .

---

(١٦) عاصم جابر ، مرجع سابق ، ص٢٨٨ .

(17) R. Jennings and A. Watts, op. cit, p.1136.

(١٨) أحمد أبو الوفا ، مرجع سابق ، ص٥٠٩ ، هامش ٥٢٣ .

(١٩) انظر بخصوص هذه المسألة والمواقف المختلفة بشأنها : عاصم جابر ، مرجع سابق ، ص٢٨٩ - ٢٩٢ .
وانظر أيضاً : Luke Lee, op. cit, p..83

(ج) تعيين القناصل

لا يفرض القانون الدولي أي التزام على عاتق الدول يقضي بقبول القناصل لديها ، فالعلاقات القنصلية قوامها الرضا المتبادل ، ولا يمكن إنشاء أية بعثة قنصلية دون موافقة الدولة الموفد إليها . إلا أن تشابك العلاقات التجارية بين الدول والمكانة المهمة التي أصبحت تتمتع بها التجارة في علاقات الدول جعلت الدول تقبل عملياً إنشاء بعثات قنصلية على أراضيها ، فالدولة التي قد ترفض ذلك تخشى عدم السماح لها بإنشاء قنصليات في الخارج نزولاً عند مبدأ المعاملة بالمثل .

وفي المقابل ، تتمتع كل دولة بالحق في تعيين قناصل لها في الخارج ، بعد موافقة الدولة المضيفة أو الموفد إليها طبعاً . كما يعين رؤساء البعثات القنصلية من جانب الدولة الموفدة ، ويسمح لهم بممارسة أعمالهم من جانب الدولة المضيفة[٢٠] . ويخضع تعيين رؤساء البعثات القنصلية وقبولهم للتشريعات والأعراف والأنظمة النافذة في كل من الدولة الموفدة والمضيفة[٢١] . فاكتساب صفة رئيس بعثة قنصلية يخضع لمسألتين هما : تزويده بالبراءة القنصلية أو بكتاب التفويض القنصلي Com-mission/ Letter de Provision Consular من جانب الدولة الدولة الموفدة ، وبالإجازة القنصلية Exequatur من قبل الدولة المضيفة .

فيما يتعلق بالبراءة القنصلية أو بكتاب التفويض القنصلي ، تقوم الدولة الموفدة بتزويد رئيس البعثة القنصلية بها ، وهي وثيقة تصدر على شكل براءة أو مستند تثبت فيه الدولة الموفدة صفة رئيس البعثة القنصلية ورتبته وفئته ودائرة اختصاصه ومقر بعثته القنصلية[٢٢] ، فهو بمثابة تفويض رسمي صادر عن الدولة الموفدة لرئيس البعثة القنصلية للقيام بوظائف قنصلية نيابةً عنها في الدولة المضيفة . تختلف البراءة القنصلية عن «كتاب الاعتماد» الخاص برؤساء البعثات الدبلوماسية في أن الأولى لا توجه إلى رئيس الدولة المضيفة أو إلى وزير خارجيتها في حالة تعيين قائم بالأعمال ، فالبراءة القنصلية لا توجه إلى أحد معين بالذات ولكن إلى «من يهمه الأمر» أو «إلى كل من يطلع عليها» . كما لا يسبق البراءة القنصلية استمزاج الدولة المضيفة على

---

(٢٠) المادة (١/١٠) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

(٢١) المادة (٢/١٠) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

(٢٢) المادة (١/١١) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

رئيس البعثة القنصلية كما هو الحال في حالة تعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية .

ترسل البراءة القنصلية وفقاً لأحكام المادة (٢/١١) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية بالطرق الدبلوماسية ، فعادة ما ترسلها الدولة الموفدة إلى المضيفة عن طريق بعثتها الدبلوماسية المعتمدة لدى الأخيرة . فإن لم تربطها علاقات دبلوماسية دائمة ، فترسل عن طريق البعثة القنصلية للدولة الموفدة ، فإن لم تكن لها بعثة قنصلية ، ترسل عن أي طريق آخر كالبريد أو كبعثة دبلوماسية لدولة ثالثة . فإن ارتضت الدولة المضيفة تعيين رئيس البعثة القنصلية المسمى في البراءة القنصلية ، تجيز له القيام بمهامه وبوظائفه من خلال ما يسمى «بالإجازة القنصلية» ، ولا يشترط في الإجازة القنصلية شكل معين ، فهي مجرد ترخيص صادر من الدولة المضيفة يسمح لرئيس البعثة القنصلية بممارسة أعماله القنصلية[٢٣] . وتجدر الإشارة إلى أن الإجازة القنصلية هي مصدر الصفة القنصلية لرئيس البعثة في المجتمع الدولي ومنها يستقي صلاحياته وسلطاته[٢٤] .

درجت العادة على أن تصدر الإجازة القنصلية عن السلطة التنفيذية ، فتعيين رؤساء البعثات القنصلية وإصدار البراءة القنصلية ومنح الإجازة القنصلية كلها محكومة بالقوانين الداخلية المعمول بها في الدول المعنية ، وهي ليست خاضعة لمعايير وقواعد واحدة ، ولكن إصدار الإجازة القنصلية يكون محصوراً في العادة بين رئيس الدولة ووزير الخارجية . وليست الدولة المضيفة ملزمة بإصدار الإجازات القنصلي ، فلها مطلق الحق في رفض منح إجازة قنصلية دون أن تبدي الأسباب التي تدفعها لاتخاذ هذا الموقف[٢٥] .

ومن الطبيعي ألا تصدر الإجازة القنصلية فور استلام الدولة المضيفة ، فهذه الأخيرة قد يتطلب إصدارها وقتاً مما يستدعي سنداً لأحكام المادة (١٣) من اتفاقية العلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ السماح لرئيس البعثة القنصلية بالشروع في ممارسة وظائفه ، ولهذا أقرت المادة المذكورة قاعدة القبول المؤقت لرؤساء الدول المضيفة ليست ملزمة بالموافقة على طلب الدولة الموفدة بالحصول على قبول مؤقت لرئيس بعثتها

---

(٢٣) المادة (١٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

(٢٤) عاصم جابر ، مرجع سابق ، ص٣٧٦ .

(٢٥) المادة (٢/١٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

القنصلية ، وهي ليست ملزمة أيضاً ببيان الأسباب الداعية للرفض .

ولا تقتصر البعثة القنصلية على رئيسها ، فهي تتكون من الرئيس إضافة إلى عدد من الموظفين القنصليين الذين لا يتطلب تعيينهم اتباع الإجراءات ذاتها الخاصة بتعيين رئيس البعثة القنصلية ، فاتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ تقدر مبدا حرية الدولة الموفدة في تعيين أعضاء البعثة الدبلوماسية[٢٦] . وكل ما يتوجب على هذه الدولة القيام به هو إخطار الدولة المضيفة باسم الموظف القنصلي كاملاً وبدرجته ومرتبته مقدما وقبل وقت كاف ، حتى تتمكن الدولة المضيفة -إذا أرادت ذلك- أن تعلن أنه شخص غير مرغوب فيه[٢٧] . وللدولة المضيفة الحق في تقييد حجم البعثة القنصلية في حدود ما تعتبره معقولاً وعادياً بالنظر للظروف والأحوال القائمة في دائرة اختصاص القنصلية وبالنظر لاحتياجات البعثة القنصلية ، وذلك في حالة عدم وجود اتفاق صريح بين الدولتين ينص على عدد معين[٢٨] . ولا تجيز المادة (٢٢) من اتفاقية العلاقات القنصلية تعيين موظفين قنصليين من مواطني الدولة المضيفة إلا بعد الحصول على موافقتها الصريحة ، والتي يجوز لها سحبها في أي وقت .

(د) دوائر الاختصاص القنصلي

تعرف «دائرة الاختصاص القنصلي» بأنها «المنطقة المخصصة لبعثة قنصلية لممارسة أعمالها القنصلية فيها»[٢٩] . وخلافاً لما يجري العمل في العلاقات الدبلوماسية من حيث ان الدولة الموفدة لا تنشئ إلا بعثة دبلوماسية واحدة في الدولة الموفد إليها مقرها العاصمة عادة ، تقوم الدول بسبب طبيعة العمل القنصلي في أحيان كثيرة بتأسيس مراكز قنصلية في مناطق متعددة من داخل الدولة المضيفة ، بسبب أهميتها التجارية او الصناعية أو الاقتصادية أو بسبب احتوائها على عدد كبير من رعايا الدولة الموفدة أو من جاليات ترتبط معها بصلات قومية أو إثنية ، كما هو الحال بالنسبة للجزائر التي أنشأت قنصليات متعددة لها في فرنسا جراء الحجم

---

(٢٦) المادة (١/١٩) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

(٢٧) المادتان (٢/١٩) و (٣/٢٣) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

(٢٨) المادة (٢٠) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

(٢٩) المادة (١/١/ب) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

الكبير للجاليات الجزائرية في فرنسا . ولذلك تبدو الحاجة ملحة لتحديد الحيز الجغرافي الذي تمارس البعثة القنصلية ضمنه اختصاصاتها ووظائفها ، وهو ما أطلقت عليه اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية -على النحو الموضح سابقاً- دائرة الاختصاص القنصلي .

تأسيساً على ما سبق قد تمتد دائرة الاختصاص القنصلي لتشمل إقليم الدولة المضيفة كله في الحالة التي لا تملك فيها الدولة الموفدة سوى بعثة قنصلية واحدة لدى الدولة المضيفة ، أو عندما تباشر الوظائف القنصلية البعثة الدبلوماسية التابعة للدولة الموفدة بسبب عدم إنشاء هذه الأخيرة بعثة قنصلية لدى الدولة المضيفة . وقد تقتصر دائرة الاختصاص القنصلي أو المنطقة القنصلية على جزء من إقليم الدولة المضيفة ، وذلك عند تقسيم إقليم هذه الأخيرة إلى مناطق قنصلية عديدة تتبع كل واحدة منها إلى بعثة قنصلية معينة تنشئها الدولة الموفدة برضا الدولة المضيفة وباتفاق معها . فمقر البعثة القنصلية ودائرة اختصاصها تحددان بمعرفة الدولة الموفدة وبعد موافقة الدولة المضيفة . وإن رغبت الدولة الموفدة القيام بأي تعديل لاحق لمقر بعثتها القنصلية أو لدائرة اختصاص ، وجب عليها الحصول على موافقة الدولة المضيفة(٣٠) .

وقد يضطر الموظف القنصلي في بعض الظروف الخاصة -الظروف الطارئة- إلى ممارسة مهامه القنصلية خارج دائرة اختصاص بعثته القنصلية ، وقد عالجت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية هذه الحالة فأوجبت أخذ موافقة الدولة المضيفة قبل أن ينتقل الموظف القنصلي إلى خارج دائرة اختصاص بعثته . وهذه الموافقة -كما يستشف -من الاعمال التحضيرية للاتفاقية- قد تكون ضمنية ، فقد تستنبط من مجرد عدم اعتراض الدولة المضيفة بعد إخطارها بالأمر(٣١) .

ثانياً : الوظائف القنصلية

على الرغم من أن تعيين القناصل وإنشاء البعثات القنصلية يكون في الأساس من أجل رعاية مصالح الدولة التجارية والصناعية والاقتصادية المتعلقة بالملاحة ، إلا أن التعامل الدولي استقر على إسناد وظائف أخرى للقناصل . ولذلك جاءت

---

(٣٠) المادة (٤) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

(٣١) عاصم جابر ، مرجع سابق ، ص٣٧٢ .

الأعراف الدولية والاتفاقية القنصلية والتجارية ، والقوانين الوطنية والأنظمة والتعليمات الخاصة بالعمل القنصلي متضمنة قواعد تفصيلية تعالج وظائف القناصل ومهامهم .

لقد تضمنت المادة (٥) من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ جملة من الوظائف القنصلية هي :

١- حماية مصالح مواطني الدولة الموفدة في حدود ما يقضي به القانون الدولي .

٢- تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولتين الموفدة والمضيفة .

٣- الاستعلام والتعرف وتقديم التقارير عن الأوضاع التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية في الدولة المضيفة .

٤- إصدار جوازات السفر ووثائق السفر لمواطني الدولة الموفدة . ومنح تأشيرات الدخول ووثائق السفر للأجانب .

٥- تقديم المعونة لمواطني الدولة الموفدة .

٦- القيام بأعمال كاتب العدل وتسجيل الأحوال المدنية ، والقيام ببعض الأعمال الإدارية والوظائف المشابهة بالقدر الذي تجيزه قوانين الدولة المضيفة .

٧- حماية ورعاية مصالح مواطني الدولة في قضايا الإرث والتركات وفقاً لقوانين الدولة المضيفة .

٨- حماية مصالح القاصرين وناقصي الأهلية والمحجوزين من مواطني الدولة الموفدة ، في حدود قوانين الدولة المضيفة .

٩- تمثيل مواطني الدولة الموفدة أو اتخاذ القرارات والتدابير لتأمين تمثيلهم أمام المحاكم أو سلطات الدولة المضيفة وفق قوانين هذه الدولة المعمول بها . والسعي للحصول وفقاً لقوانين الدولة المضيفة على تدابير مؤقتة للحفاظ على حقوق هؤلاء الأشخاص ومصالحهم ، وذلك عندما لا يكون بإمكانهم ، بسبب تغيبهم أو لأي سبب آخر ، الدفاع في الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم .

١٠- تحويل أو تسليم الأوراق والمستندات والتبليغات القضائية وغير القضائية ، وتنفيذ الإنابات وتكاليف الاستماع للشهادة نيابةً عن محاكم الدولة الموفدة وفقاً للاتفاقيات الدولية المعمول بها . وفي حال عدم وجود اتفاقيات كهذه ، بأية طريقة تتلاءم مع قوانين الدولة المضيفة .

١١- ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش على السفن والطائرات التي تحمل جنسية الدولة الموفدة وعلى طاقم ملاحيها وفق القوانين النافذة داخل الدولة المضيفة .

١٢- تقديم المساعدة والعون للسفن والطائرات التي تحمل جنسية الدولة الموفدة وإلى ملاحيها ، وفض النزاعات بين الربان والضباط والبحارة في حدود ما تسمح به قوانين الدولة الموفدة .

وأضافت المادة (٥) من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ للوظائف المذكورة ممارسة أية وظيفة أخرى تعهد بها الدولة الموفدة إلى البعثة القنصلية وتكون متفقة مع قوانين الدولة المضيفة ، أو لا تعترض عليها هذه الدولة ، أو تكون واردة في الاتفاقيات الدولية النافذة بين الدولتين الموفدة والمضيفة . يستشف من هذه الإضافة أن الوظائف القنصلية المحددة في المادة (٥) من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ ليست حصرية ، فالمهام القنصلية تستوعب أية وظيفة أخرى قد تستند للبعثات القنصلية في الحالة التي لا يكن فيها للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية في الدولة المضيفة أو لا تمثلها فيها بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة ، بأعمال ووظائف دبلوماسية شريطة موافقة الدولة المضيفة على ذلك ، ولا يؤثر قيامه بهذه الوظائف على طابعه القنصلي كما لا يخوله التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية[٣٢] .

ولا تختلف العلاقات القنصلية عن العلاقات الدبلوماسية في إمكانية القيام بوظيفة التمثيل المزدوج أو المتعدد . ففيما يتعلق بالتمثيل المزدوج ، أجازت المادة (٧) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للدولة الموفدة بعد تبليغ الدولالمعنية وعدم اعتراض إحداها صراحة ، أن تكلف بعثة قنصلية موجودة في دولة معينة بممارسة وظائف قنصلية في دولة أخرى . وأجازت الاتفاقية صورة أخرى من صور التمثيل المزدوج أو المتعدد تختلف عن الصورة الأولى في أن هذه الأخيرة تمارس البعثة اختصاصاً خارج إقليم الدولة المضيفة لها ، بينما في الصورة الأخرى المستندة إلى فكرة تمثيل البعثة القنصلية امتداداً مكانياً في الاختصاص ، حيث تمارس مهام قنصلية لصالح دولتين أو أكثر لدى دولة واحدة بعد إخطار الدولة المضيفة وعدم اعتراضها على ذلك[٣٣] . ولاحظ أن الصورة الثانية من التمثيل المزدوج لا تتطلب

---

(٣٢) المادة (١/١٧) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

(٣٣) المادة (٨) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ .

الاعتراض الصريح من جانب الدولة المضيفة كما هو الحال بالنسبة للصورة الأولى .

ومما تجدر الإشارة إليه في الختام أن الجمعية العامة للأمم المتحدة نظرت في عام ١٩٩٠ في اعتماد بروتوكول إضافي لاتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ يتعلق بالوظائف القنصلية . وبعد أن استقرأت الجمعية العامة آراء الدول حول البروتوكول ، تبين لها أن المسألة لا تحظى بتأييد الدول أو باهتمامها الواسع[٣٤] . وقامت الجمعية العامة بشطب موضوع البروتوكول من جدول أعمالها في عام ١٩٩٢[٣٥] .

ثالثاً: الحصانات والامتيازات القنصلية

لا يتمتع القناصل بالمركز القانوني ذاته الثابت للمبعوثين الدبلوماسيين ، فهم ليسوا ممثلين عن دولهم في علاقاتها الدولية كافة ، وبالرغم من أنهم يعينون من جانب دول أجنبية ويمنحون إجازات قنصلية ، لكنهم ليسوا ممثلين عن دولهم كما هو الحال بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين ، فالدولة المضيفة تعترف بهم بوصفهم وكلاء عن الدولة الموفدة للقيام بمهمات محددة ولأغراض محلية فحسب . وحتى يتمكن القناصل وأعضاء البعثات القنصلية من القيام بأعمالهم ووظائفهم لا بد من توفير حماية لهم . وهذه الحماية تتسق في الواقع مع طبيعة وظائفهم وحدودها ، خاصةً وأنهم يعينون لأغراض محلية أو داخلية ؛ مما يعني أن صلاتهم وعلاقاتهم داخل الدولة المضيفة تكون مباشرة مع السلطات الداخلية أو المحلية للدولة المضيفة . وإن رغبت البعثات القنصلية التعامل مع السلطات المركزية لهذه الدولة ، فمن الطبيعي أن تلجأ إلى ذلك من خلال البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة الموجودة فوق أراضي الدولة المضيفة ، وهي البعثة التي تخضع لها -كما مرّ سابقاً- البعثة القنصلية ذاتها .

إن القانون الدولي العرفي لا يتضمن قواعد شاملة تتعلق بالحصانات والامتيازات القنصلية . ولذلك تعد اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية هي الصك الدولي الأكثر شمولية واكتمالاً في هذا المجال . ورغم أن الاتفاقية أقرّت مبدأ الحماية الخاصة للبعثات القنصلية ولأعضائها ، لكن الأعراف الدولية والقواعد الاتفاقية العالمية لا تتضمن أي حكم قانوني يجعل من البعثات القنصلية متماثلة أو متكافئة لجهة

---

(٣٤) أحمد أبو الوفا ، مرجع سابق ، ص٥٣١ .

(٣٥) أحمد أبو الوفا ، المرجع السابق ، ص٥٣٢ .

الحصانات والامتيازات القنصلية . فالمادة (٤٠) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ تتضمن ما يؤكد هذه الفكرة ، وذلك لأنها توجب على الدولة المضيفة معاملة الاعضاء القنصليين بالاحترام اللازم لهم واتخاذ التدابير المناسبة كافة لحمايتهم ولمنع أي مساس بشخصهم أو بحريتهم أو بكرامتهم . كما أشارت محكمة العدل الدولة في حكمها الصادر عام ١٩٧٩ في قضية الرهائن الدبلوماسيين والقنصليين الأمريكيين (التدابير المؤقتة) إلى أن العلاقات القنصلية ليست أقل أهمية من العلاقات الدبلوماسية في إطار القانون الدولي ، ولتعزيز وإنماء العلاقات الودية بين الدول ، ومن أجل حماية ومساعدة الأجانب المقيمين في أقاليم الدول الأخرى . ولذلك فإن الحصانات والامتيازات القنصلية وحرمة المقار القنصلية هي مبادئ راسخة في القانون الدولي[٣٦] . ولكن اختلاف طبيعة المهام القنصلية عن الدبلوماسية تبرر لا محالة اختلاف المركز القانوني للقناصل عن المبعوثين الدبلوماسيين[٣٧] . ومن الملاحظ أن الحصانات والامتيازات القنصلية كانت في القرن التاسع عشر ضيقة ومحدودة جداً ، وقد أخذت حماية القناصل وإيلاؤهم معاملة خاصة وبُعداً أكثر أهمية واتساعاً بعد ذلك ، ولكن مركزهم القانوني وحصاناتهم وامتيازاتهم ما زالت إلى الآن أقل مما هو معترف به بالنسبة للبعثات الدبلوماسية سواء من حيث الكم أم من حيث النوع . ومن المأمول فعلاً أن تساهم اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ في إيجاد سلوك موحّد ومقبول عموماً بصدد الحصانات والامتيازات القنصلية ، وهو ما غدا اليوم واقعاً بالنسبة لبعض الأحكام وليس مجرد أمل أو توقع ، ومن هذه الأحكام التي باتت جزءاً من القانون الدولي العرفي ما يلي[٣٨] :

أ- تختلف حصانات وامتيازات القناصل المسلكيين عن تلك المعترف بها للقناصل الفخريين[٣٩] ، فالحصانات والامتيازات التي أقرتها اتفاقية فيينا للعلاقات

(36) CIJ Rec., 1979, p.7.

(٣٧) محمد سامي عبد الحميد ، «أصول القانون الدولي العام» ، الجزء الثالث : الحياة الدولية ، المجلد الأول : القانون الدبلوماسي والقانون القنصلي والقانون الدولي للبحر ، الاسكندرية : دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٨ ، ص ١٣٤ علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص٣٠٣ .

(38) R. Jennings and A. Watts, op. cit, p.1134.

(٣٩) أحمد أبو الوفا ، مرجع سابق ، ص٥٥٢ وما بعدها .

القنصلية لصالح القناصل المسلكيين تكافئ الحصانات والامتيازات الدبلوماسية من حيث طبيعتها ؛ وإن كانت أقل منها اتساعاً من حيث نطاقها . فقد أقرت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية حصانةً وحرمةً شخصيةً للموظفين القنصليين ، وهو ما فعلته أيضاً اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين ، ولكن نطاق الحصانة والحرمة الشخصية في الاتفاقية الثانية أوسع من نطاق الحصانة المماثلة لها الواردة في الاتفاقية الأولى . إن نطاق الحصانة والحرمة الشخصية للموظفين القنصليين تنحصر في عدم جواز القبض عليه أو توقيفه إلا بقرار صادر عن السلطة القضائية بصدد جناية خطيرة[٤٠] ، بشرط إبلاغ الدولة الموفدة[٤١] . أما الحرمة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي - كما وردت في المادة (٢٩) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية- فهي مطلقة . أما بالنسبة للقناصل الفخريين ، فيمكن القول بأن الأصل العام هو عدم تمتعهم بالحصانات والامتيازات ، وأن ما يعترف لهم به من حصانات محدودة ويسيرة جداً هو استثناء على هذا الأصل[٤٢] . فالحصانات المقررة لهم في اتفاقية العلاقات القنصلية أقل مما هو ممنوح للقناصل المسلكيين .

ب- لا يخضع الموظفون والأعضاء القنصليون لاختصاص السلطات القضائية والإدارية للدولة المضيفة فيما يتعلق بما يقومون به من أعمال وأنشطة تخص مباشرة أنشطتهم ووظائفهم القنصلية[٤٣] . فالموظفون والأعضاء القنصليون يخضعون في الأساس لاختصاص الدولة المضيفة ، وأستثني من ذلك أعمالهم ذات الصلة المباشرة بأنشطتهم القنصلية . ولذلك جاءت المادة (٢/٤٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية باستثناء على الحصانة القضائية المذكورة حيث جعلت السلطات القضائية والإدارية للدولة المضيفة مختصة للنظر بالدعوى المدنية في حالتين : إذا كانت ناتجة عن عقد مبرم بمعرفة عضو أو موظف قنصلي أو مستخدم دون أن يكون مبرماً من جانبه -صراحةً أو ضمناً- بصفته ممثلاً

---

(٤٠) المادة (١/٤١) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .

(٤١) المادة (٤٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .

(٤٢) محمد سامي عبدالحميد ، مرجع سابق ، ص١٤٥ - ١٤٦ .

(٤٣) المادة (١/٤٣) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .

للدولة الموفدة ؛ أو إذا كانت مرفوعة بمعرفة طرف ثالث عن ضرر نشا جراء حادث في الدولة المضيفة سببته مركبة أو سفينة أو طائرة .

ت- لا يتمتع الموظف أو العضو القنصلي بحصانة جزائية في مواجهة الدولة المضيفة ، وذلك خلافاً لما استقر بالنسبة للمبعوث الدبلوماسي . ولعل ما يبرر خضوع القناصل للقضاء الجزائي للدولة المضيفة هو عدم تمتع القناصل بصفة تمثيلية وعدم تصور ان تكون الأفعال الجرمية جزءاً من الوظائف القنصلية . ويلاحظ في هذا الخصوص أن المادة (٤١) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية قد أقرت إخضاع القناصل للقضاء الجزائي للدولة المضيفة ، وحددت الإجراءات الواجب اتباعها عند ملاحقهم أو القبض عليهم أو محاكماتهم صيانة لوضعهم القانوني داخل الدولة المضيفة . فالمادة المذكورة تقضي بوجوب مثول القناصل أمام السلطات الجزائية الوطنية ، ولا يجوز إخضاعهم للقبض أو للتوقيف إلا إذا كان الجرم المرتكب جناية خطيرة وبعد صدور قرار من المحكمة المختصة بذلك . ولا تجيز المادة (٤١) فيما عداالحالة السابقة إخضاع القناصل لإجراءات تحد من حريتهم الشخصية إلا تنفيذاً لقرار قضائي نهائي . وإن مثول العضو القنصلي أمام المحكمة المختصة ، فيتوجب مباشرة إجراءات المحاكمة بالاحترام اللازم له احتراماً لمركزه الرسمي وبما لا يعوق ممارسته لأعماله القنصلية إلا إلى أقل مدى ممكن .

ث- تتمتع المباني أو الدور القنصلية Consular Premises بالحصانة وبالحرمة بالقدر اللازم للقيام بالمهام القنصلية[٤٤] . فلا تستطيع سلطات الدولة المضيفة الدخول إلى الجزء المخصص من المباني أو الدور القنصلية لأعمال قنصلية إلا بموافقة رئيس البعثة القنصلية ، وهذه الموافقة تكون مفترضة في حالة حريق أو في أية حالة طارئة اخرى تستدعي اتخاذ تدابير فورية قضائية[٤٥] . كما أن مباني القنصلية تكون محصنة ضد الاستيلاء عليها لأغراض الدفاع الوطني أو المنفعة العامة[٤٦] . وتلتزم الدولة المضيفة بحماية المباني القنصلية . ولا يجوز للبعثات

---

(٤٤) المادة (١/٣١) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

(٤٥) المادة (٢/٣١) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

(٤٦) المادة (٤/٣١) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

القنصلية أن تمنح حق اللجوء إلى الفارين من وجه العدالة أو المجرمين ، وعليها أن تتفاوض مع الدولة المضيفة لتسليمهم إياها . ولم تتضمن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية نصاً يعالج هذه المسألة ، وقد أجمع المؤتمرون على منح البعثات القنصلية حقا كهذا ، إلا أن الاتفاقية لم تتضمن نصاً بخصوص هذه المسألة لأن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ جاءت خالية هي الأخرى من نص يتعلق بهذا الموضوع(٤٧) .

ج- تعد حرمة المحفوظات والوظائف القنصلية من القواعد الأساسية الناظمة للعمل القنصلي بموجب القانون الدولي العرفي ، وقد أقرت المادة (٣٣) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ بوضوح هذه الحرمة ، فأكدت على أن «للمحفوظات والوثائق القنصلية حرمتها في كل وقت وأينما وجدت» . ويقصد بالمحفوظات القنصلية «جميع الأوراق والمستندات والمكاتبات والكتب والأقلام والأشرطة وسجلات البعثة القنصلية وكذلك أدوات الرمز وبطاقات الفهارس وأي جزء من الأثاث يستعمل لصيانتها وحفظها»(٤٨) . ويلحق بحرمة المحفوظات والوثائق المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية ، حيث أن كافة المراسلات المتعلقة بالبعثة القنصلية تتمتع بالحرمة والسرية التامة(٤٩) . بالإضافة إلى هذا ، يمتنع فتح الحقيبة القنصلية أو حجزها ، وإذا كان لدى الدولة المضيفة أسباب جدية تدفعها إلى الاعتقاد بأن الحقيبة تستعمل لغير الأغراض المخصصة لها ؛ يجوز لها أن تطلب فتحها في حضورها بمعرفة مندوب مفوض من الدولة الموفدة ، فإن رفضت سلطات الدولة الموفدة الطلب جاز للدولة المضيفة إعادة الحقيبة إلى مصدرها(٥٠) .

ح- يعفى الموظفون والأعضاء القنصليون ، وأفراد عائلاتهم الذين يعيشون معهم في معيشة واحدة ، من كافة الضرائب والرسوم الشخصية والعينية ، الأهلية والمحلية

---

(٤٧) عاصم جابر ، مرجع سابق ، ص ٤٧٤ .

(٤٨) المادة (١/١/ك) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

(٤٩) المادة (٢/٣٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

(٥٠) المادة (٣/٣٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

والبلدية[٥١] . كما يتمتعون بإعفاء من عدد من الرسوم الجمركية والضرائب والرسوم الإضافية الأخرى[٥٢] . ويعفى هؤلاء الأشخاص وفقاً لنص المادتين (٤٦) و (٤٧) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية من القيود جميعها المفروضة داخل الدولة المضيفة بخصوص تسجيل الأجانب وتراخيص الإقامة ، ومن تراخيص العمل وأي التزامات خاصة بها . ويعفون كذلك من أحكام التأمين الاجتماعي[٥٣] ، ومن الخدمات الشخصية والعامة أياً كانت طبيعتها ومن الالتزامات العسكرية[٥٤] .

خ- لم تستثنِ اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية أعضاء البعثة القنصلية من الإدلاء بالشهادة أمام محاكم الدولة المضيفة ، حيث أجازت الطلب إليهم بأداء شهادتهم أثناء سير الإجراءات القضائية أو الإدارية . ولم تجز للموظفين أو للأعضاء القنصليين أن يرفضوا الإدلاء بشهادتهم إلا بالنسبة للوقائع التي تتصل بأعمالهم مباشرة ، ولا يلزمون أيضاً بتقديم المستندات والمراسلات الرسمية الخاصة بهذه الوقائع . كما يجوز لهم أيضاً الامتناع عن تأدية الشهادة بصفتهم خبراء في القانون الوطني للدولة الموفدة لهم . فإذا رفض الموظف القنصلي تأدية الشهادة في غير الحالات المذكورة ، لا يتخذ ضده إجراء جبري أو جزائي . وفي كل الأحوال ، يتوجب على الجهة الراغبة في الاستماع إلى شهادة العضو القنصلي أن تتجنب عرقلة تأديته مهامه ووظائفه القنصلية ، ويمكنها أن تحصل على شهادته في مسكنه أو في البعثة القنصلية أو من خلال تقرير كتابي يقدمه إليها[٥٥] .

ومن الجدير بالذكر أن الموظفين القنصليين الفخريين يتمتعون بجزء من الحصانات والامتيازات السابقة ، وهي على قلتها لا تنصرف آثارها لأفراد أسرته ، كما

---

(٥١) المادة (٤٩) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية . وانظر كذلك في هذا الخصوص : Luke Lee, op. cit, pp. 540 - 549

(٥٢) المادة (٥٠) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

(٥٣) المادة (٤٨) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

(٥٤) المادة (٥٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

(٥٥) المادة (٤٤) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

لا ينتفع منها أفراد أسرة أي موظف قنصلي يعمل في بعثة قنصلية يرأسها قنصل فخري[٥٦] .

وختاماً ، لا بد من القول بأن أعضاء البعثة القنصلية يتمتعون -سنداً لنص المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية- بالحصانات والامتيازات المقررة لصالحهم بمجرد دخولهم إقليم الدولة المضيفة بقصد الوصول إلى مكان عملهم ، وبمجرد تسلمه أعماله في البعثة القنصلية إذا كان موجوداً ابتداءً في إقليم الدولة المضيفة ، أما أفراد أسرته الذين يعيشون معه في معيشة واحدة ، فيتمتعون بالحصانات والامتيازات المعترف لهم بها اعتباراً من دخولهم إقليم الدولة المضيفة أو من التاريخ الذي أصبحوا فيه أعضاء أسرة العضو القنصلي[٥٧] .

رابعاً : انتهاء الوظيفة القنصلية

تنص المادة (٢٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على أن أعمال عضو البعثة القنصلية تنتهي «عادة بالآتي : أ) إعلان من الدولة الموفدة إلى الدولة المضيفة بانتهاء أعماله ؛ ب) سحب الإجازة القنصلية ؛ جـ) إخطار من الدولة المضيفة إلى الدولة الموفدة بانها أصبحت لا تعتبر الشخص المعني عضواً بالطاقم القنصلي» . يستنتج من كلمة «عادة» أو «inter aliaâ الواردة في النص المذكور أن الأسباب الواردة في النص ليست حصرية ، وأن هناك أسباباً أخرى إضافية قد تؤدي إلى انتهاء الوظيفة القنصلية .

(أ) أسباب انتهاء الوظيفة القنصلية الواردة في نص المادة (٢٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية كما ذكر أعلاه تتضمن المادة (٢٥) من اتفاقية العلاقات القنصلية الإشارة إلى عدد من الحالات المؤدية إلى انتهاء أو زوال الصفة القنصلية عمن يتمتع بها ، وهي :

١- إعلان انتهاء الصفة القنصلية من جانب الدولة الموفدة : من البديهي والمنطقي أن الدولة التي تعين القناصل وتمنحهم صلاحياتهم وسلطاتهم -وهي الدولة الموفدة طبعاً- تملك سلطة الإشراف عليهم ومراقبة أدائهم

(٥٦) المادة (٣/٥٨) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

(٥٧) المادة (٥٣) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

لأعمالهم ومهامهم المنوطة بهم ، وكذا الأمر بالنسبة لنقلهم وقبول استقالهم والاستغناء عن خدماتهم . ولا يفقد الموظف أو العضو القنصلي صفته القنصلية في مواجهة الدولة المضيفة بمجرد صدور قرار انتهاء عمله القنصلي من جانب الدولة الموفدة ، بل يبقى متمتعاً بها إلى حين إخطار أو تبليغ الدولة المضيفة بانتهاء أعماله القنصلية .

٢- سحب الإجازة القنصلية : تملك الدولة المضيفة في أي وقت الحق بسحب رضاها المعبر عنه في الإجازة القنصلية بشأن ممارسة شخص ما لوظائف قنصلية فوق إقليمها . وقد يأخذ سحب الإجازة القنصليين صيغة «إلغاء الإجازة القنصلية» ، أو «إبعاد الموظف القنصلي أو طرده» أو «طلب سحب الموظف القنصلي» . ومهما اختلفت هذه الصيغ في التسمية فإنها ذات نتيجة واحدة وهي سحب الدولة المضيفة لرضاها بأن يمارس شخص ما مهاماً قنصلية فوق أراضيها ، فالجوهر أو الغاية واحدة ولكن الأسلوب أو الشكل المعبر من خلاله عن سحب هذا الرضا هو المختلف(٥٨) .

أما أسباب سحب الإجازة القنصلية من جهة الدولة المضيفة فهي متنوعة وعديدة ، فقد تتمثل في تدخل الموظف القنصلي المعني بالشؤون الداخلية للدولة المضيفة ، أو في ممارسة التجسس ضدها ، أو في ممارسة اختصاصات بوليسية أو قضائية على مواطني الدولة الموفدة فوق أراضي الدولة المضيفة ، أو في التآمر ضد الدولة المضيفة أو في إساءة استعمال الحصانات والامتيازات القنصلية . صفوة القول هي أن هذه الأسباب عديدة وكثيرة جداً ويصعب حصرها لأنها تختلف من حالة إلى أخرى .

٣- الإخطار بعدم اعتبار الشخص المعني من الطاقم القنصلي : يتصل نص المادة (٢٥/جـ) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ اتصالاً وثيقاً بنص المادة (٢٣) من الاتفاقية ذاتها ، فهذا النص الأخير يجيز للدولة المضيفة ، في أي وقت شاءت ، أن تبلغ الدولة الموفدة أن عضواً قنصلياً بات غير مرغوب به Person non grata أو أن أي عضو من أعضاء الطاقم القنصلي غدا غير مقبول ، وعلى الدولة الموفدة في هذه الحالة استدعاء

(58) Luke Lee, op. cit, p.95.

الشخص المعني أو إنهاء أعماله لدى هذه البعثة حسب ما تقتضيه الحالة . فإذا رفضت الدولة الموفدة استدعاء الشخص المعني أو إنهاء أعماله في فترة معقولة ، جاز للدولة المضيفة سحب الإجازة القنصلية الممنوحة للشخص المعني أو أن تكفّ عن اعتباره من أعضاء الطاقم القنصلي . ولا تكون الدولة المضيفة ملزمة بإيضاح الأسباب التي دفعتها إلى عدم اعتبار شخص ما عضواً في الطاقم القنصلي(٥٩) . وباعتمادها لهذا الحكم ، قامت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية بتكريس القواعد المنصوص عليها في المادة (٩) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية التي تضمنت حكماً مماثلاً بشأن أعضاء البعثات الدبلوماسية .

(ب) الأسباب غير المدرجة في اتفاقية فيينا : بالإضافة إلى الأسباب المنصوص عليها في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لانتهاء العمل القنصلي ، هناك أسباب قد يؤدي حدوثها إلى انتهاء العمل اقنصلي لم يرد لها ذكر في اتفاقية فيينا ، وهذه الأسباب هي :

١- وفاة عضو البعثة القنصلية : تعد وفاة العضو القنصلي سبباً من الأسباب الطبيعية المؤدية إلى انتهاء المهمة القنصلية المنوطة به ، وقد أوردت اتفاقية هافانا لعام ١٩٢٨ في المادة (٢٣/أ) منها حكماً يعالج هذه المسألة . أما اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ فلم تشر صراحة إلى وفاة عضو البعثة القنصلية ، ولكن المادة (٥٣/٥) منها تضمنت حكماً قانونياً يتناول صراحة وضع أفراد أسرة عضو البعثة القنصلية حال وفاته ، حيث قضت بأن أفراد أسرة عضو البعثة القنصلية حال وفاته ، إذا كانوا يعيشون في كنفه ، يستمرون بالتمتع بالحصانات والامتيازات الممنوحة لهم إلى حين مغادرتهم لأراضي الدولة المضيفة أو إلى حين انقضاء مدة معقولة تمكنهم من ذلك ، أيهما أقرب . ومن الأمثلة المشهورة على هذه الحالة حادثة قتل القنصل الصيني في بورنيو على أيدي اليابانيين خلال الحرب العالمية الثانية ، حيث غادرت أسرته إلى الصين عبر هونج كونج في عام ١٩٤٦

---

(٥٩) المادة (٢٣/٤) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

ومنحت أثناء مغادرتها من جانب حكومتي بورنيو وهونج كونج الحصانات والامتيازات المعتاد منحها إلى القناصل[٦٠] .

٢- زوال إحدى الدولتين الموفدة أو المضيفة ، أو كليهما : من الثابت أن صفة القنصل تثبت للشخص من خلال الدولتين الموفدة والمضيفة ، ولذلك فإن هذه الصفة ستزول حتماً بزوال إحدى هاتين الدولتين أو بزوالهما معاً . ولكن واقع التعامل القنصلي يكشف عن حالات لم يؤدِ فيها اختفاء الدولة الموفدة أو زوالها إلى فقدان عضو البعثة القنصلية لصفته الرسمية في عدد من الدول المضيفة . ففي بعض هذه الحالات ، أصبح أمر القُنصل الذي زالت الدولة التي كان يعمل لحسابها خاضعاً للقانون الداخلي للدولة المضيفة ، ومن المتوقع أن يتأثر هذا الوضع بعدد من العوامل السياسية .

فعلى سبيل المثال ، سمح لقناصل هاواي في الاستمرار بالعمل مؤقتاً في عدد من الدول عقب ضم الولايات المتحدة لهاواي كما أجازت الولايات المتحدة لقناصل كل من استونيا ولاتفيا وليتوانيا (دول البلطيق) بالاستمرار عقب ضم الاتحاد السوفييتي لهم في عام ١٩٤٠[٦١] .

أما فيما يخص الدولة المضيفة ، فإن زوالهما أو فقدانهما لسيادتها لصالح دولة اخرى ينهي مهمة عضو البعثة القنصلية ما لم تصدر الدولة الخلف (الدولة التي حلت محل الدولة السلف في السيادة على الإقليم عقب زوالها) إجازة قنصلية جديدة أو إذناً مؤقتاً لصالح العضو المهني . ومن الأمثلة على هذه الحالة إصدار إيطاليا إجازات قنصلية لأعضاء البعثة القنصلية البريطانية في إثيوبيا عقب اعتراف الحكومة البريطانية اعترافاً واقعياً de facto recognition بضم إيطاليا لإثيوبيا ، حيث استبدلت المفوضية البريطانية في أديس بابا بقنصلية عامة[٦٢] . ومن الحالات الأخرى طلب الحكومة الأمركية ، عقب اعترافها بضم ألمانيا للنمسا اعترافاً واقعياً ، بمنح أعضاء بعثتها في فيينا «صفة قنصلية مؤقتة»[٦٣] .

(60) Luke Lee, op. cit, p.102.

(61) Luke Lee, Ibid, p.103.

(62) Luke Lee, Ibid, p.103.

(63) Luke Lee, Ibid, p.104.

٣- قطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية وإغلاق البعثات القنصلية : من الثابت في القانون الدولي القنصلي أن الحرب لا تؤدي حتماً أو بالضرورة إلى وقف أو قطع العلاقات القنصلية بين الدولتين الموفدة والمضيفة ، وكذلك الحال بالنسبة إلى قطع العلاقات الدبلوماسية . فإذا كان إنشاء علاقات دبلوماسية يتضمن الموافقة على إقامة علاقات قنصلية إلا أن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يؤدي لزوماً إلى قطع العلاقات القنصلية ، خاصةً وأن الصفة التمثيلية ليست من مستلزمات العمل القنصلي .

فإذا حدث أن قطعت العلاقات القنصلية بين الدولتين الموفدة والمضيفة لأي سبب كان ، تلتزم الدولة المضيفة -حتى إن كان سبب قطع العلاقات نزاعاً مسلحاً- بحماية مباني قنصلية الدولة الموفدة وممتلكاتها ومحفوظاتها وسجلاتها . ويجوز للدولة الموفدة أن تعهد بحماية مبانيها القنصلية وموجوداتها ومحفوظاتها إلى دولة ثالثة بشرط موافقة الدولة المضيفة . كما تطبق الأحكام المذكورة كلها في حالتي الإغلاق الدائم أو المؤقت لبعثة قنصلية[٦٤] .

---

(٦٤) المادة (٢٧) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .

الفصل السابع

الحصانات والامتيازات الدبلوماسية

ينصرف مفهوم الحصانات والامتيازات الدبلوماسية إلى المركز القانوني الدولي الذي تتمتع به البعثات الدبلوماسية والذي يثبت لأعضاء البعثة أيضاً في مواجهة الدولة المعتمد لديها ، وأحياناً في مواجهة دولة ثالثة بالنسبة للحصانات والامتيازات الشخصية وتعد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية من أهم الركائز الأساسية للعلاقات الدولية . إن الهدف الأساسي من الاعتراف بحصانات وامتيازات دبلوماسية مرفقية وشخصية يتمثل في حماية البعثة الدبلوماسية وأفرادها كي تتمكن البعثة الدبلوماسية من ممارسة مهامها والقيام بوظائفها على أكمل وجه .

تستخدم اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) مصطلح «الحصانات» ومصطلح «الامتيازات» دون أن تضع تعريفاً لأي منهما ودون التمييز بينهما[١] . وبصرف النظر عن الاجتهادات الفقهية المتعددة التي قامت بالتفريق بين هذين المصطلحين وبتحديد معايير التمييز بينهما ، فإن التفرقة بينهما ليست أمراً منتجاً أو مفيداً ، ولعل هذا هو السبب الذي دفع واضعي اتفاقية عام ١٩٦١ إلى إغفال التفرقة بينهما[٢] . فمهما قيل بشأن التفرقة بين الحصانات والامتيازات ، فإن النتيجة العملية تبقى واحدة وهي وجوب احترامها جميعها مهما كان مسمّاها وأياً كان مضمونها أو شكلها .

لقد استقرت الممارسة الدولية منذ أمد بعيد على أن للدولة الموفدة حقاً بتمتع بعثتها الدبلوماسية بامتيازات وحصانات معينة في مواجهة الدولة المعتمد لديها ، وهي حصانات مرفقية تخص وضع البعثة ذاته وحصانات شخصية يتمتع بها أفراد البعثة ، وقبل بحث أشكال الحصانات والامتيازات المعترف بها دولياً ، يجدر التطرق إلى أساسها وعلة منشئها .

أولاً : أساس الاعتراف بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية

اجتهد الدارسون والمختصون ، في مجال القانون الدولي عموماً وفي مجال القانون الدبلوماسي على وجه الخصوص ، في اقتراح النظريات التي تفسر أساس الحصانات والامتيازات الدبلوماسية وعلة إقرارها . ومن أهم النظريات المقترحة لتبرير وجود

---

(١) علي الشامي ، مرجع سابق ، ص٣٨٨-٣٩٠ .

(٢) المرجع السابق ، ص٣٩٠ .

الحصانات والامتيازات النظريات الآتية :

أ- نظرية الصفة التمثيلية

تجد هذه النظرية إرهاصاتها الأولى في كتابات مونتسكيو في روح القوانين وكتابات فاتيل ، وهي تقوم على أساس السيادة الشخصية ، فالمبعوثون الدبلوماسيين ينوبون عن رؤساء دولتهم في تمثيلها لدى الدول الأخرى . تبرر الحصانات والامتيازات الدبلوماسية وفقاً لهذه النظرية بالصفة التمثيلية للمبعوثين الدبلوماسيين . فهؤلاء المبعوثون يجب أن يتمتعوا بالاستقلال الكامل في أدائهم لمهماتهم ووظائفهم ويجب أن يكونوا بمنأى عن أي اعتداء عليهم أو على كرامتهم صيانةً لكرامة الدولة التي يمثلونها .

لقد أورد مونتسكيو في كتابه «روح القوانين» جملة من الأفكار المتعلقة بهذه النظرية فقال : «اقتضى قانون الشعوب أن يرسل الأمراء سفراء لبعضهم بعضاً ، والحكمة المستفادة من طبيعة الأمور لم تتح المجال بأن يتبع هؤلاء السفراء الأمير الذي يوفدون لديه ولا أن يخضعوا لسلطاته وقضائه . فهم صوت الأمير الذي بعث بهم ، وهذا الصوت يجب أن يكون حراً ، فيجب ألا تعترض سبيل عملهم أية عقبة . وهم غالباً لا يكونون موضع استحسان لأنهم يتكلمون نيابةً عن رجلٍ مستقل ، لذا فقد تنسب إليهم جرائم إذا كان ممكناً مجازاتهم عن الجرائم ، وقد تستحق بذمتهم ديون إذا كان جائزاً القبض عليهم من أجل المديونية . فهل يمكن لأمير ذي عزة أن يتكلم بلسان شخص يخشى هذه الأمور؟!

ولذا يجب أن يتبع تجاه هؤلاء السفراء قواعد مستنبطة من حقوق الأمم لا قواعد مشتقة من الحقوق السياسية ، فإذا أساءوا استعمال صفتهم التمثيلية جاز إعادتهم إلى أميرهم حتى يمكن مجازاتهم أمامه الذي يصبح بذلك قاضيهم أو شريكهم»[٣] .

واضح تماماً من النص السابق أن أساس الحصانات والامتيازات الدبلوماسية يتمثل في السيادة الشخصية التي تمنح المبعوثين الدبلوماسيين الصفة التمثيلية لرئيس دولتهم وهي تستند على مبدأ الاستقلال الذي يتمتع به الأمراء والحكام . ومع تطور مفاهيم السيادة والانتقال من السيادة الشخصية إلى سيادة الدولة غدت الصفة

---

(٣) نقلا عن علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص١٢٤ .

التمثيلية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي تنصرف إلى كونه ممثلاً عن دولته لا عن أميره أو سيده .

ويشير بعض الفقهاء إلى أن هذه النرية تقوم على أساس أن المبعوث يمثل رئيس الدولة وهو وكيل عنه فيجب أن يتمتع الوكيل بنفس الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الأصيل ، وعلى هذا الأساس يجب اعتبار شخص المبعوث مقدساً أي أن يحاط بهالة من الاحترام التي يحاط بها رئيس الدولة الذي أوفده أو الدولة نفسها التي يمثلها ، لأن الوكيل كالأصل(٤) .

إن هذه النظرية لا تستطيع أن تقدم تفسيراً لجملة من المسائل التي تحدث في العلاقات الدبلوماسية ، فهي لا تقدم تبريراً للحصانات والامتيازات التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيين فوق أراضي دولة ثالثة ، حيث لا صفة تمثيلية لهم قبالتها . كما أنها لا تصلح بتاتاً لتبرير منح حصانات وامتيازات لأشخاص من غير الممثلين الدبلوماسيين للدول ، شأن الموظفين والمستخدمين الدوليين لدى المنظمات الدولية . كما أن النظرية قاصرة عن تفسير تمتع عائلة الدبلوماسي بالامتيازات والحصانات علماً بأنه ليست لها أية صفة دبلوماسية .

ب- نظرية امتداد الإقليم

تقوم هذه النظرية على أساس أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية مستمدة من امتداد إقليم الدولة المعتمدة ، فمقار البعثة الدبلوماسية تعدّ جزءاً لا يتجزأ من إقليم الدولة المعتمدة ، كما أن المبعوثين الدبلوماسيين الموجودين فوق إقليم الدولة الذين يباشرون مهمتهم الدبلوماسية يعتبرون فوق إقليم دولتهم وكأنهم لم يغادروه . فهي تقوم على أساس امتداد إقليم داخل إقليم ينشيء علاقة متبادلة قائمة على الوهم منْ اجل منح المبعوث الدبلوماسي حصانات وامتيازات مطلقة بمعزل عن مبدا استقلال كل إقليم وكل دولة .

إن نظرية الامتداد القانوني -التي نادى بها كل من جروسيوس ودي مارتينز- تقوم على افتراض قانوني أو على تصور مجازي مؤداه أن المبعوثين الدبلوماسيين ومقار البعثة الدبلوماسية موجودون فوق إقليم دولتهم ، أي يفترض بأنهم موجودون خارج

---

(٤) فؤاد شباط ، الدبلوماسية ، دمشق ، مطابع ألف باء الأديب ، ١٩٦٨ ، ص٢١٠-٢١١ .

إقليم الدولة المعتمد لديها المقيمين فوقه فعلاً ، فالمقار التابعة للبعثة تعدّ امتداداً لإقليم الدولة المعتمدة ، ويكون المبعوث بالنتيجة فوق إقليم دولته . وخارج نطاق السلطة الإقليمية للدولة المبعوث لديها . ويمارس وظائفه الدبلوماسية لدى الدولة المبعوث لديها وكانه في بلده الخاص ، أي أنه موجود جسدياً على أرض الدولة المعتمد لديها ، وقانونياً هو غائب عنها .

لا مراء أن هذه النظرية القائمة على مجرد افتراض أو خيال قانوني لا تتفق مع القانون الدولي النافذ فعلاً[٥] ، فهذا القانون لا ينظر لمقار البعثات الدبلوماسية الموجودة فوق إقليم الدولة المعتمد لديها بأنها امتداد لإقليم الدولة المعتمدة ، فالجرائم التي تقع داخل مقار البعثة الدبلوماسية تكون محكومة بأحكام القانون الجزائي النافذ على إقليم الدولة المعتمد لديها ، ولو كانت مقار البعثة امتداداً لإقليم الدولة المعتمدة لخضعت هذه الجرائم للقانون الجزائي النافذ فوق إقليم هذه الدولة . كما تكون هذه الجرائم داخلة في الأساس في اختصاص محاكم الدولة المعتمد لديها وإن كانت الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون تمنع هذه المحاكم من نظر هذه الجرائم ، فإن تنازلت الدولة عن حصانة مبعوثيها القضائية يزول المانع الذي يمنع هذه المحاكم من النظر في هذه الجرائم . وفي الإطار ذاته لا يخضع المجرمون العاديون الذين يلجؤون إلى مقار البعثات الدبلوماسية الدائمة للقواعد المتبعة بشأن تسليم المجرمين ، فهم يسلمون تلقائياً ومباشرة دون إتباع الإجراءات المتعارف عليها في تسليم المجرمين ، وذلك لأنهم لا يعتبرون خاضعين لسيادة إقليمية لدولة أجنبية ، حيث يجري التعامل معهم من خلال فكرة أنهم موجودون فوق إقليم الدولة المعتمد لديها .

بالإضافة إلى هذا ، فإن المنظمات الدولية غدت تتمتع بحصانات دبلوماسية مماثلة لتلك الممنوحة إلى البعثات الدائمة دون أن يكون لهذه المنظمات إقليم أو سيادة إقليمية لتبرير حصاناتها سنداً إلى امتداد الإقليم ، فهذه النظرية لا يمكن أن تفسر علة منح المنظمات الدولية لحصانة المقار وأماكن عملها[٦] .

---

(5) A.Plantey, op.cit, pp.179.

وانظر في هذا الخصوص أيضا تقرير لجنة القانون الدولي المنشور في حولية اللجنة الصادرة عام ١٩٥٦ ، المجلد الثاني ، ص١٦٠ .

(6) B.S.Murty, op.cit. pp.273 ss.

يجب أن لا يفهم من الانتقادات السابقة لنظرية الامتداد الإقليمي أنها كانت مجرد حبر على ورق ، فقد استخدمت هذه النظرية في مناسبات عديدة منها قيام جمهورية الدومينيكان بالطلب من الولايات المتحدة بتسليمها أحد دبلوماسييها إعمالاً لاتفاقية تسليم المجرمين المعقودة بين الدولتين والتي قصرت المطالبة بتسليم المجرمين على الجرائم التي ترتكب ضمن اختصاص أي منها . وقد رفضت الولايات المتحدة تسليمه إلى الدومينيكان لأنه ارتكب جريمته فوق أراضيها وضمن اختصاصها وولايتها . إلا أن الدومينيكان تمسكت في مواجهة الرفض الأمريكي بنظرية الامتداد الإقليمي ، فأبدت حجة فحواها أن الدبلوماسي يكون دائم الوجود في الدولة التي يمثلها ، وتكون أفعاله الصادرة عنه وهو موجود داخل الدولة المعتمد لديها مرتكبة فوق إقليم الدولة التي يمثلها . ولم تعبأ الولايات المتحدة بعد ذلك بالردّ على حجة الدومينيكان(٧) .

يمكن القول أن نظرية الامتداد الإقليمي كانت مجرد «حيلة» قانونية لتبرير علّة وجود الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، ولم يسندها القانون الدولي الوضعي والممارسة الدولية الفعلية .

خلاصة القول أن كلاً من نظرية الصفة التمثيلية ونظرية امتداد الإقليم غير قادرتين على تفسير وتبرير منح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية وخاصة بعد التطور الذي شهدته العلاقات الدولية في القرن العشرين ، حيث شهد المجتمع الدولي توسعاً في إطار يشمل أشخاص غير الدول ، وكذلك توسعت أعمال الدولة ووظائفها ، أصبحت الحاجة ملحة للبحث عن نظريات جديدة تتلاءم مع هذه التطورات .

اقتضى تطور العلاقات الدولية وتشعبها ، حدوث تطور في العلاقات الدبلوماسية والعلاقات المنظمة لها وبالتالي كان لا بد من البحث في موضوع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية بحيث نكون على أسس جديدة تتناسب مع التطورات الحديثة التي يشهدها المجتمع الدولي منذ مطلع القرن العشرين ، وكان من أبرزها ظهور أشخاص تتمتع بالشخصية الدولية إلى جانب الدول مثل المنظمات الدولية

---

(7) M.Dixon and R.Mc Corquodale, " Cases and Materials on International Law", oxford: Oxford University Press, 2003, pp.333ss

والإقليمية التي تزايد نشاطها وأخذت تضطلع بدور مهم على الصعيد الدولي .

ونتيجة لهذا الواقع الدولي برزت أهمية البحث عن مفاهيم جديدة تستند إليها الحصانات والامتيازات الدبلوماسية وذلك لعجز نظرية الصفة التمثيلية ونظرية امتداد الإقليم ن تبرير الحصانات لأشخاص دوليين غير الدول ، فاتِحةً العمل نحو البحث عن نظرية واحدة يكون بمقدورها تبرير الحصانات والامتيازات الممنوحة لجميع أشخاص القانون الدولي .

جـ- نظرية مقتضيات الوظيفة

تبنّت اتفاقيات دولية عديدة متعلقة بالقانون الدبلوماسي نظرية مقتضيات الوظيفة أو المصلحة الوظيفية . ومن هذه الاتفاقيات : اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦ ، اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات الدولية المتخصصة لعام ١٩٤٧ ، اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ ، اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ ، واتفاقية تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الصفة العالمية لعام ١٩٧٥ .

مؤدّى نظرية مقتضيات الوظيفة أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ضرورية للمبعوث الدبلوماسي كي يتمكن من أداء مهمته بفاعلية واستقلال . وقد عبّرت ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) عن هذه الفكرة خير تعبير بتأكيدها على أنّ مقصد الامتيازات والحصانات هو تمكين البعثات الدبلوماسية من القيام بمهامها بفاعلية بوصفها ممثلة للدولة . فالمبعوث الدبلوماسي لا يستطيع أن يمارس وظائفه بكل طمأنينة إذا لم يكن متمتعاً بالاستقلال الكامل ، وبعيداً عن كل أنواع الضغط والاعتداء أو التهديد التي يمكن أن تعكر مزاجه أو تؤثر سلباً على عمله . والفكرة ذاتها تكررت في الاتفاقيات الدولية الدبلوماسية المشار إليها سابقاً .

فقد أكدت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في مقدمتها وفي مواقع متعددة من موادها ، المادة ٣ ، على أن أهم الوظائف الدبلوماسية تعود للبعثة وليس لأعضائها ، وأن البعثة تمنح من الحصانات والامتيازات ما يؤمن الأداء الفعال لوظائفها وكما أكدت المادتين ٢٧-٢٨ على أن أعضاء البعثة بما فيهم رئيس البعثة يستمدون حصانتهم ليس بصفتهم الشخصية أو التمثيلية بل بصفتهم أعضاء في البعثة وبصفتهم يقومون بأعمال نيابة عن الدولة من أجل تحقيق أغراض البعثة

الدبلوماسية . وذهبت المادة ٣١ إلى الربط بين وظائف المبعوث الدبلوماسي ووظائف البعثة عندما نصت على استثناء المبعوث من الحصانة المدنية عندما لا يمارس أعمالا نيابة عن دولته وعندما يمارس عملا مهنياً أو تجارياً خارج وظائفه الرسمية .

أما فيما يتعلق بموضوع التنازل عن الحصانة فقد أكدت الاتفاقية في المادة ٣٢ أن التنازل يتم بناء على إرادة الدولة المعتمدة ، وليس بناء على إرادة المبعوث الدبلوماسي ، وهذا ما أكدته جميع الاتفاقيات والمعاهدات الدبلوماسية الأخرى .

ومن هنا يمكن القول أن نظرية مقتضيات الوظيفة تقوم على أساس أن البعثة الدبلوماسية تمثل الدولة وتقوم بوظائف نيابة عن الدولة ، وحتى تتمكن من القيام بتنفيذ هذه الوظائف بكل أمن وطمأنينة ، يجب أن لا تكون خاضعة لقيود الصلاحية الإقليمية للدول ما دامت البعثة تقوم بوظائفها المقررة في القانون الدولي العام . و كما يصلح هذا المعيار لتبرير حصانات وامتيازات البعثات الدبلوماسية للدول فإنه يصلح أيضا لتبرير حصانات وامتبازات مبعوثي وموظفي بعثات الهيئات الدولية وغيرها من أشخاص القانون الدولي العام .

كما أن نظرية مقتضيات الوظيفة تتسع لتشمل تفسير الأسباب التي تكمن وراء منح أو تمتع أفراد عائلة المبعوث الدبلوماسي بنظام الحصانات والامتيازات ، حيث لا يمكن للمبعوث الدبلوماسي أن يمارس أعماله بحرية إذا ما تعرضت عائلته لتدابير الإكراه ، فهدف الامتيازات هو تسهيل مهمة الممثلين الدبلوماسيين وضمان الأداء الفعّال لوظائف البعثة وأعضائها و ليس الهدف إفادة الأفراد الشخصية .(٨)

تُفاضِل هذه النظرية سابقتيها بمسألتين : فهي تعتبر البعثة الدبلوماسية مرفقاً عاماً تابعاً للدولة المعتمدة ، بمعنى أنها فرع تابع للأصل غاية إنشائه القيام بعدد من الوظائف خارج إقليم الدولة ، مما يعني أن الامتيازات والحصانات ضرورية لضمان استقلال البعثة ولضمان فعالية العمل وجديته . كما تعد هذه النظرية أكثر قدرة على تفسير بعض المسائل التي تحدث في إطار العلاقات الدبلوماسية ، فتفسّر على سبيل المثال تمتع المنظمات الدولية بعدد من الحصانات والامتيازات وهي كائنات دولية لا تملك إقليماً تمارس فوقه سلطاته واختصاصاتها .

رغم المزايا التي تتمتع بها هذه النظرية ، إلا أنها عاجزةً عن تفسير التفاوت بين

---

(٨) علي حسين الشامي ، مرجع سابق ص٤٢٩ .

حصانات وامتيازات المستخدمين الدوليين وبين حصانات وامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين ، فحصانات الطائفة الأولى دون تلك التي تتمتع بها الطائفة الثانية . فلماذا هذا التمييز مادام المقصد من الحصانات والامتيازات هو تأمين مقتضيات الوظيفة ومصلحتها؟!

يبدو أن العجز الذي تعاني منه هذه النظرية يمكن حلّه بالاستعانة بنظرية الصفة التمثيلية ، إلى جانب نظرية مقتضيات الوظيفة ، وهذا هو عين ما تبنّاه الاتجاه الحديث في تبرير الحصانات والامتيازات . فالصفة التمثيلية هي التي تؤدي -على ما يبدو- إلى التمييز بين المستخدمين الدوليين وبين المبعوثين الدبلوماسيين لجهة مضمون هذه الحصانات ونطاقها .

د- الاتجاه الحديث : الدمج بين الصفة التمثيلية و مقتضيات الوظيفة

يتضح من قراءة ديباجة كل من : اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (١٩٦٣) واتفاقية البعثات الخاصة (١٩٦٩) أنها لم تكتف بنظرية مقتضيات الوظيفة كأساس لمنح الحصانات والامتيازات ، بل أخذت إلى جانبها بنظرية الصفة التمثيلية . فمقدمة كل اتفاقية من هذه الاتفاقيات أوضحت بجلاء أن مقصد الامتيازات والحصانات (الدبلوماسية أو القنصلية) يتمثل في تأمين الأداء الفعّال للقيام بالوظائف الموكولة إلى البعثات باعتبارها بعثات تمثل الدولة أو تنوب عنها ، وليست غايتها تمييز الأفراد أو إفادتهم .

وقد أكدت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر عام ١٩٧٩ في قضية الدبلوماسيين الأمريكيين في طهران على أن أساس منح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية وعلة وجودها تكمن في الصفة التمثيلية للمبعوثين الدبلوماسيين في مقتضيات وظائفهم الدبلوماسية .

في الواقع ، تقدم النظرية الحديثة التي تدمج بين الصفة التمثيلية ومصلحة الوظيفة تفسيراً لأساس منح الحصانات الدبلوماسية والقنصلية والدولية ، فغاية هذه الحصانات هي تأمين استقلال المبعوثين الدبلوماسيين للقيام بوظائفهم بجدية وحماية صفتم الدبلوماسية لأنهم ممثلون لدولهم . فهي حصانات وامتيازات مفروضة بحكم الواقع وبحكم القانون ، وليست مفروضة فقط لأغراض عملية محضة .

ثانياً : صور حصانات وامتيازات البعثات الدائمة

يمكن التمييز بالنسبة للحصانات والامتيازات الدبلوماسية المعترف بها للبعثات الدبلوماسية الدائمة بين حصانات مرفقية ممنوحة للبعثة ذاتها وبين حصانات شخصية يتمتع بها أعضاء البعثة .

أ- الحصانات والامتيازات المرفقية

الحصانات والامتيازات المرفقية هي تلك التي تثبت للبعثات الدبلوماسية بصفتها مرفقاً عاماً من مرافق الدولة المعتمدة ، فالمنتفع من هذه الحصانات والامتيازات هو البعثة الدبلوماسية ذاتها بصفتها هذه .

تتمتع البعثة الدبلوماسية إذاً بعدد من الحصانات والامتيازات أهمها :

١- حرمة مقار البعثة الدبلوماسية

يقصد بمقار البعثة أو بأماكنها المباني أو الأجزاء من المباني والأرض المتصلة بها التي تستعمل في أغراض البعثة أياً كان مالكها ، ويعدّ مكان منزل رئيس البعثة جزءاً من هذه المقار .

لقد استقر في الذهن منذ مدة طويلة أن السفير لا يستطيع القيام بمهامه ووظائفه بفعالية إذا تمكن موظفو الدولة المستقبلة من الدخول إلى منزل السفير في أي وقت يشاؤون . فحصانة مقر البعثات الدبلوماسية ترجع في الأصل إلى القرنين السادس والسابع عشر . فأثناء النزاعات الدينية والسياسية في أوروبا ، عمد المجرمون والمعارضون الدينيون في الدولة المستقبلة إلى السفارات الأجنبية للإقامة ، وقد طالب رؤساء البعثات الدبلوماسية آنذاك بضرورة عدم دخول أماكن سكناهم وإقامتهم وعملهم ، حتى في حالات البحث عن المجرمين والقتلى بغية اعتقالهم أو توقيفهم(٩) .

تتضمن المادة (٢٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) عدداً من الحصانات والامتيازات المتعلقة بأماكن البعثة ومقارها هي :

أ) تكون الأماكن الخاصة بالبعثة مصونة ، فلا يجوز لمأموري الدولة المعتمد لديها دخولها إلا بموافقة رئيس البعثة ورضاه .

---

(9)b.S Murty, op.cit.p.533

ب) يقع على عاتق الدولة المعتمد لديها التزام خاص باتخاذ التدابير والإجراءات الملائمة كافة للحيلولة دون اقتحامها أو الإضرار بها أو الإخلال بأمنها أو بكرامتها وهيبتها .

جـ) تعفى مقار البعثة وأماكنها وأثاثها ومحتوياتها ووسائط النقل التابعة لها من إجراءات التفتيش أو الاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ عليها .

ترتب المادة (٢٢) على الدولة المعتمد لديها التزاماً بالامتناع عن القيام بعمل (التزام سلبي) مؤداه عدم جواز دخول الموظفين الرسميين الإداريين والقضائيين إلى مقر البعثة دون موافقة رئيسها . ويلحق بالدخول -كما هو معروف- التبليغات القضائية جميعها ، فهذه التبليغات تتم عن طريق وزارة الخارجية في الدولة المعتمد عليها .

يعدُّ هذا الحكم القانوني ذا طبيعة عرفية ، فاتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ لم تقم باستخدامه ، فالمبدأ القاضي بحرمة أماكن البعثة الدبلوماسية ليس مبدأً جديداً والنص عليه في هذه الاتفاقية هو من قبيل الكشف عن القواعد النافذة وليس منشئاً لها . وقد حرصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية على تأكيد الطابع المطلق لهذا المبدأ ، فهو واجب الاحترام في حالة قيام العلاقات الدبلوماسية كما في حالة قطعها وسحب أفراد البعثة . وهو واجب الاحترام كذلك زمن السلم وزمن الحرب ، فإن نشب نزاع مسلح بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها يتوجب على الدولة الأخيرة احترام حرمة مقار بعثة الدولة المعتمدة والأماكن التي تشغلها للقيام بعملها ومهامها . وقد ألزمت المادة (٤٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية الدولة المعتمد لديها احترام وحماية أماكن البعثات الدبلوماسية ومقارها حتى في حالة نشوء نزاع مسلح بينها وبين الدولة المعتمدة .

ويثار التساؤل حول جواز إهدار حرمة مقر البعثة الدبلوماسية في الحالات الاستثنائية وفي حالات الضرورة القصوى والملجئة . في الواقع ، قد تقوم حالة استثنائية تستدعي دخول مقار البعثة دفعاً لخطر داهم وحال قد يحيق بحياة أفراد البعثة أو بحياة غيرهم أو قد يعرض أمن البعثة وسلامتها للخطر ، إلا أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) حرصت على عدم إدراج أي بند في ثناياها يتعلق بأي استثناء من حرمة مقار البعثة وأماكنها . وهو ما يشير إلى أن الاتفاقية قد أخذت بهذا المبدأ بصورة مطلقة ، إلا أن الأعمال التحضيرية الخاصة باتفاقية فيينا للعلاقات

الدبلوماسية تضمنت إشارةً إلى استثناء غير وارد صراحةً في نصوص الاتفاقية فحواه أن حصانة مقار البعثة لا تحول دون تنفيذ الدولة المعتمدة لمشروعات عامة مثل إقامة سكة حديد أو إقامة شارع جديد أو إنشاء حديقة عامة .

إن التأكيد على عدم جواز دخول السلطات المحلية الذي نصت عليه المادة ٣/٢٢ من تمتع مقرات البعثة بحصانة التنفيذ و ذلك بإعفاءها من إجراء التفتيش أو الاستيلاء أو الحجر أو التنفيذ يمنع الدولة صاحبة الإقليم وبشكل مطلق من الإقدام على ارتكاب أية مخالفة للرد على مخالفة ارتكبتها البعثة ، ولكن بإمكان الدولة اللجوء إلى وسائل أخرى أقرها القانون الدولي العام أو اتفاقية فيينا في مواد أخرى ، مثل الاستدعاء أو اعتبار أي موظف شخصاً غير مرغوب فيه ، أو قطع العلاقات الدبلوماسية أو تجميدها(١٠) .

وإذا كانت اتفاقية فيينا عام١٩٦١ قد تبنت مبدأ الحصانة المطلقة لمقار البعثات الدبلوماسية ، إلا أن الاتفاقية كانت قد أرفقت هذا بمبدأين آخرين من المادة ٤١ التي نصت على أنه يجب على المتمتعين بالامتيازات والحصانات ، مع عدم الإخلال بها ، احترام قوانين الدولةالمعتمدة لديها ، وأنظمتها ، ويجب كذلك عدم التدخل في شؤونها الداخلية وكذلك يجب ألا تستخدم مقرات البعثة بأية طريقة تتنافى مع وظائف البعثة .

تتضمن حرمة مقار البعثة وأماكنها كذلك حصانة تنفيذية ضد إجراءات التنفيذ والحجز ، فهي لا تقف عند حدود عدم جواز دخولها أو تفتيشها بل تمتد لتشمل إجراءات التنفيذ الجبري على مقار البعثة ومحتوياتها وموجوداتها وعلى وسائط النقل التابعة لها . ولا يؤدي تنازل رئيس البعثة أو دولته عن حصانة مقار البعثة إلى إهدار الحصانة التنفيذية ، فالموافقة لمأموري الدولة المعتمدة بدخول مقر البعثة أو بتفتيشها لا تتضمن بأي حال من الأحوال تنازلاً عن الحصانة التنفيذية .

وبالمقابل ، فإن البعثة الدبلوماسية كون ملزمة بعدم استخدام مقارها وأماكنها كملاذ آمن للمجرمين وللفارين من وجه العدالة . ولكن الإشكال الحقيقي يتعلق بإيواء اللاجئين السياسيين ، فقد كان موضوع منح اللجوء الدبلوماسي موضعاً للخلاف في القانون الدولي . فإذا كان منح الإيواء الدبلوماسي للاجئين السياسيين

---

(١٠) على حسن الشامي ، مرجع سابق ٤٢٣ .

أمراً مقبولاً عندما كانت نظرية الامتداد الإقليمي سائغة كأساس لتبرير الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، فإنه ليس بحق للبعثات الدبلوماسية اليوم حيث تسود نظرية مقتضيات الوظيفة كأساس لتفسير وجود هذه الحصانات . فمما لا شك فيه أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية أقرت لتمكين البعثات الدبلوماسية من أداء وظائفها ومهامها الموكولة إليها باستقلال وبفاعلية . ولا يدخل في عداد وظائفها تقديم الملاذ الدبلوماسي للاجئين السياسيين لأن في ذلك تدخلاً في الشؤون الداخلية للدولة المعتمد لديها ، وتجدر الإشارة هنا إلى أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لم تعالج مسألة حق اللجوء السياسي في نصوصها سواء كان ذلك بشكل مباشر أو غير مباشر ، وقد أوضحت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر عام ١٩٥٠ في قضية الملجأ Asylum Case أنه في حالة الملجأ الدبلوماسي ، يكون اللاجئ فوق إقليم الدولة الذي ارتكب الاعتداء داخلها . فيكون قرار منح ملجأ دبلوماسي في هذه الحالة متضمناً استثناء طالب اللجوء من سيادة الدولة المعتمد لديها ويشكل تدخلاً في الشؤون الداخلية لها . ولا يمكن الإقرار بهذا الاستثناء إلا عند قيام الدليل على وجود أسانيد وأسس قانونية تدعمه وتبرره في كل حالة لوحدها .

يستنتج أن القانون الدولي عام التطبيق (العالمي) لا يتضمن أي حكم يجيز للبعثات الدبلوماسية منح الملجأ الدبلوماسي لطالبي اللجوء مهما كانت صفتهم ، وأن جواز منح أي شخص طالب للجوء الدبلوماسي الملجأ الدبلوماسي أو عدمه يكون بالنسبة لكل حالة على حدة على أساس معاهدة دولية أو عرف إقليمي أو محلي .

لقد خلصت محكمة العدل الدولية في القضية المذكورة أن كولومبيا التي منحت ملجأً دبلوماسياً للسيد آيا دو لاتو وبيرو -الدولة المستقبلة- محكومتان بالاتفاقية الأمريكية الخاصة باللجوء المعقودة في هافانا عام ١٩٢٨ . وهي اتفاقية تتضمن معالجة لمنح حق الملجأ الدبلوماسي ، إلا أن المحكمة لم ترَ أن الحق الوارد في الاتفاقية غدا عرفاً إقليمياً أو عالمياً ، فما زال حقاً معترفاً به في إطار القانون الدولي خاص التطبيق وليس مستمداً من القانون الدولي العرفي .

إن قراءة متأنية للممارسة الدولية في مجال الملجأ الدبلوماسي تشير إلى أن البعثات الدبلوماسية تمنح في حالات لا بأس بها ملجأً دبلوماسياً لأسباب إنسانية ، حيث تتسامح الدول عادةً إزاء قيام البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها بمنح ملجأ دبلوماسي مؤقت لأسباب إنسانية ملجئة ، وذلك حماية لسلامة اللاجئين

السياسيين ولحياتهم . وفي هذه الحالات يظل الملجأ الدبلوماسي للاجئ السياسي قائماً إلى أن يزول الخطر الداعي إلى منحه ، فإن زال هذا الخطر ينتهي حق الملجأ الدبلوماسي ويعود اللاجئ خاضعاً لاختصاص الدولة المعتمدة . ويشار في هذا الخصوص أن اتفاقية هافانا الخاصة بحق الملجأ (١٩٢٨) أجازت للدول الأمريكية الأطراف فيها منح الملجأ الدبلوماسي انطلاقاً من هذه الركائز ، فالإيواء الدبلوماسي يكون تدبيراً مؤقتاً بغية حماية اللاجيء السياسي ولأسباب إنسانية ، وينتهي بانتهاء علته ومبرراته .

وأقرت بعض الدول عملياً بمنح الملجأ الدبلوماسي في بعض الظروف الاستثنائية للاجئين السياسيين لأسباب إنسانية ، خاصةً عندما يتهدد اللاجئ خطر محدق ، ومن هذه الدول كندا والمملكة المتحدة ومصر(١١) . ففي هذه الأخيرة ، أوضحت إدارة الفتوى والإفتاء في فتواها رقم ٢٢٦ الصادر بتاريخ ١٩٥٦/٨/٢ أن أغلبية الدول تتجه إلى الإقرار بوجود عرف مؤدّاه أن البعثات الدبلوماسية الأجنبية تملك الحق في منح ملجأ دبلوماسي مؤقت في حالة الضرورة التي تتهدد فيها حياة اللاجئ . وقد أوضحت إدارة الفتوى والإفتاء أن عدم استناد هذا الحق إلى اتفاق مسبق يحدد مضمونه ومحتواه واستناده إلى اعتبارات إنسانية يجعله مؤقتاً بطبيعته ، فيستمر هذا الملجأ ما دامت حالة الخطر الداهم قائمة(١٢) .

خلاصة القول هي أن موضوع حق الملجأ الدبلوماسي ما زال يسبّب صعوبات ومشكلات عديدة بالنسبة للبعثات الدبلوماسية الأجنبية العاملة فوق أراضي الدولة المعتمد لديها ، وهناك حجة قوية لمنح هذا الحق للاجئين السياسيين في ظروف إنسانية ملحة . وإن صدف أن منحته إحدى البعثات الدبلوماسية الموجودة فوق إقليم الدولة المعتمد لديها ، فإن الرأي الغالب هو أن الدولة المعتمد لديها لا تستطيع دخول مقار البعثة لاعتقال اللاجئ السياسي . وهو ما أيده معهد القانون الدولي في دورته المنعقدة ١٩٥٠ -التي أقر فيها بحق الملجأ الدبلوماسي- حيث أوضح أن الدولة المعتمد لديها لها الحق في الاعتراض على منح الملجأ الدبلوماسي للاجئ معين ،

---

(11) Ian Brawnlie, "Principles of Public International Law", Oxford:Oxford University Press, 2003, p.350.

(١٢) أحمد أبو الوفا ، مرجع سابق ، ص١٧١ ، هامش ١٦٦ .

لكنها لا تملك البتة الدخول إلى مقر البعثة مانحة اللجوء بغية إنهاء الملجأ الدبلوماسي عنوة(١٣) . يبدو أن المعيار الذي جرى الاستناد إليه هنا هو معيار التناسب بين الوسيلة والغاية ، فالغاية المتوخى تحقيقها (اعتقال اللاجئ) لا تتناسب مع اختراق حرمة مقر البعثة ، فليست هناك ضرورة ملجئة قد تبرر إهدار هذه الحرمة ، خاصةً وأن الدولة المعتمد لديها تملك أكثر من وسيلة لتسوية النزاع بينها وبين بعثة الدولة المعتمدة مانحة اللجوء ودياً .

٢- حرمة محفوظات البعثة ووثائقها

تتمتع وثائق البعثة ومحفوظاتها وسجلاتها بحصانة ذاتية نابعة من كيانها ، وهي حصانة تتسق أيضاً مع حصانة البعثة ذاتها . ولذلك فقد نصّت المادة (٢٤) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) على «تتمتع محفوظات ووثائق البعثة بالحصانة في الأوقات كلها وفي أي مكان توجد فيه» .

إن حصانة محفوظات البعثة الدبلوماسية هي حصانة مستقلة بذاتها ، وليست مشتقة من حصانة البعثة وإن كانت تتناغم وتنسجم معها . وفي هذا المعنى رفضت إحدى المحاكم البريطانية النظر في وثيقة صادرة عن سفارة دولة الإمارات العربية في لندن مستندة إلى الطابع المطلق لنص المادة (٢٤) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) الخاصة بحصانة محفوظات البعثات الدبلوماسية ووثائقها . وخلصت المحكمة في حكمها الصادر عم ١٩٨٧ إلى عدم جواز الاستناد لهذه الوثيقة كسبب لدعوى القدح والذم والتحقير(١٤) .

تعد حصانة محفوظات البعثة ووثائقها أمراً مهماً حتى تتمكن البعثة من النهوض بالأعباء والوظائف الموكولة إليها بحرية واستقلال ، فسرية وثائقها وسجلاتها شرط أساسي لفعاليتها .

تتضمن هذه الحصانة مسألتين : عدم إطلاع موظفي ومأموري الدولة المعتمد لديها على سجلات ووثائق وأوراق البعثة الدبلوماسية أو عدم نشرها واتخاذ الدولة المعتمد لديها للتدابير اللازمة جميعها لمنع الأشخاص العاديين من غير الموظفين

---

(13) A.Plantey, op.cit, p.163.

(14) BYBIL, 1987, pp.438-447

الرسميين من الإطلاع على مضمون هذه الوثائق وخرق سريتها .

ومن المسائل الجديرة بالانتباه بالنسبة لنص المادة (٢٤) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عبارة «في الأوقات كلها وفي أي مكان توجد فيه» . فهذه العبارة التي أضيفت من جانب مؤتمر فيينا على النص المقترح من جانب لجنة القانون الدولي بغية توضيح طبيعة هذه الحصانة وطابعها المطلق في الزمان وفي المكان ، مما يعني أن هذه الحصانة تكون واجبة التطبيق بصرف النظر عن الأماكن التي توجد فيها الوثائق والسجلات وأنها ليست مرتبطة بحصانة مقار البعثة وأماكنها ، فحتى لو كانت موجودة خارج مقار البعثة ، فإنها تكون متمتعة بالحصانة ولا يجوز إهدار سريتها وإفشاء مضمونها . أما فيما يتعلق بإطلاقية هذه الحصانة زمانياً ، فإن وثائق البعثة وسجلاتها وأرشيفها تكون محصّنة حتى بعد قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين أو في حالة الحروب والنزاعات المسلحة بينهما .

ويثار التساؤل حول حصانة وثائق البعثة ومحفوظاتها في الحالة التي تفقد فيها هذه الوثائق أو المحفوظات وتصبح تحت يد شخص ليس مرخصاً له حيازتها ، فهل تبقى محتفظة بحرمتها؟ إن حصانة الوثائق والمحفوظات تتوقف في هذه الحالة على الأرجح ، وذلك لارتباط هذه الحصانة بوظائف البعثة ومقتضياتها ، فإن وجدت هذه الوثائق تحت يد ليست مخولة الاحتفاظ بها أو حيازتها فقدت عندئذٍ الحصانة علة وجودها .

أما فيما يتعلق بتحديد المقصود بوثائق البعثة ومحفوظاتها ، فإن مؤتمر فيينا الخاص باتفاقية عام ١٩٦١ ناقش هذه المسألة بشكلٍ مستفيض ، ومع هذا جاءت الاتفاقية خالية من أي تعريف لهذين المصطلحين . ليس هناك ما يمنع في الواقع من اعتبار هذين المصطلحين شاملين لسجلات البعثة كاملة ومتعلقاتها ومرفقاتها ولمراسلاتها .

تقضي المادة (٢/٣٠) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) بأن وثائق المبعوث الدبلوماسي ومراسلاته تتمتع بالحصانة . بمقتضى هذا النص ، تكون الأوراق الخاصة لرئيس البعثة ومراسلاته متمتعة بالحصانة . ويلاحظ هنا أن الألفاظ المستعملة في المادة (٢٤) تختلف عن تلك المستعملة في المادة (٢/٣٠) ، والحصانات الواردة في المادة الأخيرة ليست مكافئة لتلك المنصوص عليها في المادة (٢٤) . تستمد أوراق رئيس البعثة الخاصة ووثائقه ومراسلاته حصانتها من كونه مبعوثاً

دبلوماسياً ومن حقيقة وجودها داخل منزله الذي يعدّ جزءاً من مقار البعثة . فإذا فقد رئيس البعثة مركزه ، من الطبيعي أن تزول الحصانات المرتبطة بهذا المركز ، فلا يعود هناك أدنى سبب يبرر منح وثائقه الخاصة ومراسلاته حصانة إلا إذا كانت موجودة داخل مقار البعثة . لقد اقترح الوفد الأمريكي إلى مؤتمر فيينا الخاص باتفاقية عام ١٩٦١ إدراج نص يقضي بسقوط الحصانة عن وثائق رئيس البعثة ومراسلاته الخاصة عند فقدانه لمركزه في الحالات التي تكون الدولة المعتمد لديها مختصة مدنياً وإدارياً بمقتضى المادة (١/٣١) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) . ولكن الاقتراح لم يحظَ بالموافقة[١٥] .

٣. حصانة الاتصالات والمراسلات والحقيبة الدبلوماسية

تندرج هذه الحصانة ضمن الالتزامات الواقعة على عاتق الدولة المعتمد لديها بتقديم التسهيلات اللازمة لتمكين البعثة من القيام بمهامها بيسر وسهولة . وقد نصّت المادة (٢٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) على : «تقوم الدولة المعتمد لديها بتقديم التسهيلات اللازمة جميعها لمباشرة البعثة وظائفها» . ومن أهم التسهيلات الواجب تقديمها للبعثة : حرية الاتصالات وحرية المراسلات بما في ذلك حرمة الحقيبة الدبلوماسية .

(أ) حق البعثة في استخدام وسائل الاتصال كافة

تتمتع البعثات الدائمة لدى الدولة المعتمد لديها بحرية الاتصال بحكومة الدولة المعتمد لديها وبحكومة دولتها المعتمدة في المسائل والموضوعات الرسمية والداخلة في وظائفها ومهماتها . كما تتمتع بالحق ذاته للاتصال مع بعثات دولتها وقنصلياتها حيثما وجدت مستخدمةً في ذلك وسائط ووسائل الاتصال كافة (الرسائل البريدية ، الرسائل المشفّرة ، الرسل الدبلوماسيون ، الرسائل الاصطلاحية . . . إلخ) . كما تملك البعثة تحقيقاً لهذه الغاية استخدام الأجهزة اللاسلكية بشرط حصولها على إذن من الدولة المعتمد لديها ، وعادةً ما تأذن الدول المعتمد لديها للبعثات الدبلوماسية الأجنبية الموجودة فوق إقليمها باستخدام هذا النوع من الأجهزة بعد التأكد من أنه

---

(١٥) علي الشامي ، مرجع سابق ، ص٤٥٦ .

سيستخدم في الأغراض الرسمية المصرح بها .

من الملاحظ أن المادة (١/٢٧) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) لم تتضمن أية إشارة إلى وسائل الاتصال الحديثة (الحاسوب ، الفاكس ، الإنترنت أو شبكة المعلومات الدولية) كأدوات يجوز للبعثة الدبلوماسية استخدامها في اتصالاتها . في الواقع ، لم تكن هذه الأدوات شائعة أو موجودة عند إبرام اتفاقية فيينا عام ١٩٦١ ، إلا أن نص المادة (١/٢٧) من الاتفاقية لا يتضمن تعداداً حصرياً للوسائل الجائز استخدامها من جانب البعثة الدبلوماسية ، فالمادة المذكورة نصت على أن «للبعثة في اتصالها بحكومة الدولة المعتمدة وبالبعثات الأخرى والقنصليات التابعة لهذه الدولة أينما توجد أن تستخدم وسائل الاتصال الملائمة كلها . . .» . وعبارة وسائل الاتصال الملائمة تنصرف طبعاً إلى الوسائل المستخدمة كالحاسوب والفاكس والإنترنت بصرف النظر عن وجودها وقت إبرام المعاهدة أو بعد ذلك . ولكن يجب أن تكون هذه الوسال مشروعة وغير مخالفة للأنظمة والقوانين المعمول بها من الدولة المعتمد لديها .

ويضاف إلى هذا ، أن لمراسلات البعثات الدبلوماسية الرسمية ، أي المتعلقة بوظائفها وأعمالها ، حرمة يجب على الدولة المعتمد لديها احترامها والنزول على مقتضاها . وتقديم التسهيلات اللازمة لها تأمين اتصالاتها سواء عن طريق البريد أو البرق أو التلغراف أو الهاتف أو جهاز راديو أو لاسلكي على أن تكون هذه الوسائل مشروعة وتستخدم للأغراض الدبلوماسية .

(ب) حرمة الحقيبة الدبلوماسية

حرصت الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالقانون الدبلوماسي على معالجة المركز القانوني للحقيبة الدبلوماسية ولحاملها ، فعالجت اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ في المادة (٢٧) هذه المسألة ، كما تطرقت اتفاقية فيينا لعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ في المادة (٣٥) لهذا الموضوع . ولم تغفل اتفاقية البعثات الخاصة أن تكرس المادة (٢٨) لحصانة الحقيبة الدبلوماسية ولحصانة حاملها . والأمر ذاته بالنسبة لاتفاقية تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الصفة العالمية لعام ١٩٧٥ .

تنص المادة (٣/٢٧) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية على أنه : «لا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها» . وقد أوضحت لجنة القانون الدولي بشأن المادة

(٢٧) من مشروع اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية أن حرمة الحقيبة الدبلوماسية باتت اليوم مسألةً معترفاً بها من جانب الدول جميعها بمقتضى تشريعاتها الوطنية . وأكدت اللجنة على أهمية هذه الحصانة في العلاقات الدبلوماسية بين الدول[١٦] .

لا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو تفتيشها للإطلاع على محتوياتها ، وقد حددت المادة (٤/٢٧) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية محتويات الحقيبة بالوثائق الدبلوماسية أو سواها من الأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة . يستطاع القول في هذا الخصوص أن اتفاقية فيينا بتحديدها المحتويات الجائز وضعها في الحقيبة الدبلوماسية لأغراض رسمية فقط ، وضعت أساساً قانونياً واضحاً يسمح للدولة المعتمد لديها أو لدولة الترانزيت تفتيش الحقيبة والتأكد من محتوياتها عندما تكون هناك أسباب وجيهة أو أدلة تدل على أن الحقيبة الدبلوماسية تحتوي على مواد ممنوعة أو غير جائز وضعها في الحقيبة .

شهدت العلاقات الدبلوماسية -وما زالت- عدداً من الحالات فتحت فيها الحقيبة الدبلوماسية بإذن أو بدون إذن وزارة خارجية الدولة التي توجد الحقيبة فوق إقليمها ، وقد ضبط في عدد منها أشياء محظورة أو ليست مخصصة للمهام الرسمية الموكولة بالبعثة . إن قيام إحدى الدول بفتح حقيبة دبلوماسية أو باحتجازها دون أن يكون لديها أساس معقول يدفعها إلى القيام بهذا التصرف ، يرتب لا محالة مسؤوليتها الدولية جرّاء خرقها لحرمة الحقيبة الدبلوماسية .

إذا ضبطت الدولة التي دفعتها أسباب معقولة على فتح الحقيبة الدبلوماسية أشياء محظورة أو غير جائز نقلها داخل الحقيبة ، فإن الجزاء قد يتمثل في الطلب من البعثة التي تتبع الحقيبة لها بإعادة المواد المضبوطة إلى الدولة المعتمدة ، وقد تضمنت المادة (٣/٣٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية جزاءً آخراً ، فحواه إعادة الحقيبة إلى مصدرها عند رفض سلطات الدولة الموفدة فتح الحقيبة بمعرفة مندوب مفوّض من الدولة الموفدة وبحضور الدولة الموفد لديها التي تمتلك أسباب جدية تدفعها إلى الاعتقاد بوجود أشياء مما لا يجوز وضعه في الحقيبة .

يجب أن تحمل الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرة تدل عليها ، وقد أكدت لجنة القانون الدولي في مشروعها الخاص بالحقيبة الدبلوماسية الذي اعتمدته

---

(16) B.S Murty, op.cit, p.384

عام ١٩٨٩ هذا الشرط ، فأكدت بأن السلوك الدولي جرى على أن تتضمن الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية مرئية تدل على صفتها ، وفي العادة يكتب عليها عبارة «مراسلات دبلوماسية» .

ومن الجدير بالذكر أن دولاً عربية عديدة تحفظت على نص المادة (٣/٢٧) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ، فأبدت البحرين تحفظاً فحواه أنها تملك فتح الحقيبة الدبلوماسية إذا وُجدت أسباب جدية تدعوها إلى الاعتقاد بوجود مواد غير مسموح بنقلها عبر الحقيبة الدبلوماسية . وأشارت ليبيا في تحفظها إلى أنها لن تكون ملتزمة بنص المادة (٣/٢٧) إلا على أساس المعاملة بالمثل . واشتركت السعودية وليبيا واليمن في مضمون تحفظ كل واحدة منها على المادة (٤/٢٧) ، حيث تمسكت كل دولة منها بحقها في فتح الحقيبة الدبلوماسية بحضور ممثل رسمي عن البعثة وإلا فسيتم إعادة الحقيبة إلى بلدها الأصلي ، وذلك في حالة وجود أسباب جدية تدعو إلى الشك العميق بمحتويات الحقيبة .

لقد جوبهت التحفظات المشار إليها باعتراضات واسعة من جانب عدد من الدول الأطراف في الاتفاقية انصبت على عدم صحة هذه التحفظات لمخالفتها لأحكام الاتفاقية ولقواعد القانون الدولي المستقرة في هذا الشأن .

يظهر أن النقص الذي تتضمنه اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية إزاء هذه المسالة هو الذي دفع الدول المذكورة لإبداء تحفظاتها ، وهو تحفظ يتفق مع مضمون المادة (٣/٣٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المشار إليه سابقاً . ولعل اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ لم تتضمن نصاً مماثلاً لنص المادة (٣/٣٥) من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ عمداً ، فالأمر لم يكن غائباً عن أذهان واضعي الاتفاقية ولكنهم أرادوا منح الحقيبة الدبلوماسية حرمة مطلقة بالمقارنة مع الحقيبة القنصلية ، وقد وجدت هذه التفرقة تأييداً من جانب لجنة القانون الدولي في مشروعها الخاص بالحقيبة الدبلوماسية ، حيث أكدت على أن الحقيبة تكون مصونة وإذا قامت شكوك جدية حول احتواء الحقيبة القنصلية على أشياء محظورة جاز طلب فتحها . فاللجنة خصّت بهذا الاستثناء الحقيبة القنصلية دون الدبلوماسية .

يكلف عادةً بمرافقة الحقيبة الدبلوماسية شخص يدعى بالرسول الدبلوماسي ، الذي يجب أن يكون حاملاً لمستند رسمي يدل على صفته ويحدد فيه عدد الطرود أو العبوات المكونة للحقيبة الدبلوماسية . ويكون الرسول الدبلوماسي أثناء قيامه بمهامه

في حماية الدولة المعتمد لديها ، وهو يتمتع بالحصانة الشخصية ولا يخضع لأي إجراء من إجراءات القبض أو الحجز . وعلى دولة الترانزيت منحه الحصانة ذاتها كي يتمكن من أداء مهامه الموكولة إليه . وتنتهي هذه الحصانات بمجرد أن يسلم الرسول الدبلوماسي الحقيبة التي في حوزته إلى وجهتها .

أجازت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية أن يعهد بأمر نقل الحقيبة الدبلوماسية وإيصالها إلى وجهتها إلى ربّان الطائرات التجارية . ولا يعد هؤلاء في حكم الرسل الدبلوماسيين ، ويجوز للبعثة الدبلوماسية المعنية أن توفد أحد أفرادها ليتسلم الحقيبة الدبلوماسية باشرةً ودون قيد من يد هؤلاء الربّان غير المتمتعين بالحصانة . ويشترط أن يكون ربّان الطائرة التجارية الذي يعهد إليه بحمل الحقيبة الدبلوماسية مزوداً بمستند رسمي مبين فيه عدد العبوات أو الطرود المكونة للحقيبة .

٤- الحصانة القضائية

لم تتضمن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) نصاً يعالج الحصانة القضائية للبعثات الدبلوماسية ، إلاّ أن هذه الحصانة تستمد من حصانة الدولة المعتمدة على أساس أن البعثة الدبلوماسية هي مرفق عام دولي يمارس أنشطته ووظائفه خارج إقليم دولته .

تنصرف هذه الحصانة إلى عدم جواز مقاضاة البعثة الدبلوماسية بصفتها هذه أمام محاكم الدولة المعتمدة لديها مادامت الدولة المعتمدة لم تتنازل عن هذه الحصانة . وتشمل الحصانة القضائية للبعثات الدبلوماسية جملة المسائل والأفعال المرتبطة بوظائف البعثة المقررة لها بمقتضى القانون الدبلوماسي والتي سبقت الإشارة إليها .

تتمتع البعثة الدبلوماسية إذاً بحصانة قضائية مطلقة في المسائل المدنية والجزائية والإدارية بالنسبة لأعمالها ووظائفها كافة . وإذا تنازلت الدولة المعتمدة عن حصانتها القضائية ، فإن حصانتها التنفيذية تبقى مصونة ونافذة ما لم تتنازل عنها الدولة المعتمدة صراحة وبصورة مستقلة عن تنازلها عن حصانتها القضائية .

يثار التساؤل حول مدى تمتع البعثة الدبلوماسية بحصانة قضائية في الحالات التي تقترف فيها البعثة سلوكاً غير مشروع أو عندما تخل بالتزاماتها في مواجهة الدولة المعتمد لديها أو في مواجهة الغير بالنسبة لالتزاماتها العقدية .

فيما يتعلق بإخلال البعثة الدبلوماسية في التزاماتها تجاه الدولة المعتمد لديها أو في حالة اقترافها فعلاً غير مشروع بمقتضى القانون الدولي ، فإن دولتها تكون مسؤولة دولياً أمام الدولة المعتمد لديها عن أعمال بعثتها . بينما إخلال البعثة بالتزام عقدي أو تقصيري في مواجهة الأشخاص العاديين أو المؤسسات يرتب قيام المسؤولية بحقها ، ولكن إن لم تتنازل دولتها عن حصانتها القضائية فلا تجوز مقاضاتها على أساس إقليمي أمام محاكم الدولة المعتمد لديها ، حيث يتوجب على المتضرر أن يلجأ إلى محاكم الدولة المعتمدة التي تكون مختصة بنظر الدعوى على أساس شخصي . ولعل هذه الحقيقة هي التي تجعل الكثير من المتعاقدين من الأفراد العاديين مع البعثات الدبلوماسية حريصين على تضمين عقودهم بنداً يقضي بإحالة النزاعات الناشئة عن تفسير أو تطبيق هذه العقود إلى هيئات تحكيم للبت فيها .

٥- الامتيازات المالية والجمركية للبعثة

تتمتع الرسوم والمستحقات التي تتقاضاها البعثة لقاء القيام بأعمالها وواجباتها الرسمية بإعفاء من الرسوم والضرائب جميعها المفروضة من جانب الدولة المعتمد لديها . وهذا الإعفاء ليس حكماً مستحدثاً بمقتضى اتفاقية فيينا ، فالمادة (٢٨) من الاتفاقية المتضمنة لهذا الإعفاء لا تعدو أن تكون تدويناً لعرف قديم سابقٍ الوجود على الاتفاقية . أما علة منح البعثة الدبلوماسية لهذا الإعفاء فمردّها إلى أنّ ميزانية البعثات الدبلوماسية الأجنبية مستقلة عن ميزانية الدولة المعتمد لديها حيث يجري تزويدها من ميزانية الدولة المعتمدة .

وتعفى البعثة الدبلوماسية ورئيسها من الضرائب والرسوم كافة سواء العامة منها أم الإقليمية أم المحلية المربوطة على الأماكن التي تشغلها البعثة فعلاً لغايات ممارسة أعمالها ومهامها ، والتي تكون مملوكة أو مستأجرة من جهتها ، ومن الجدير بالذكر في هذا الخصوص أن الإعفاء من الضرائب العقارية على مقار البعثة ومكان إقامة رئيسها العائد للدولة المعتمدة هو قاعدة عرفية سابقة على اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية . بينما الإعفاء من الضريبة على العقارات المستأجرة من قبل البعثة فهو حكم استحدثته الاتفاقية ولم يكن معمولاً به قبل إبرامها . ويستثنى من الإعفاء من الضرائب العقارية ما كان متعلقاً بضرائب أو رسوم تقع -وفقاً لتشريعات الدولة المعتمد لديها- على عاتق الشخص الذي يتعاقد مع الدول المعتمدة أو مع رئيس بعثتها .

كما تمنح الدولة المعتمد لديها وفقاً لأحكامها التشريعية النافذة إعفاءً من الرسوم والعوائد الجمركية والأعباء الأخرى المتصلة بها، عدا مصاريف الإيداع والنقل والخدمات المماثلة، على الأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة.

ب- الحصانات والامتيازات الشخصية

يقصد بالحصانات والامتيازات الشخصية تلك الحصانات التي تثبت لأعضاء البعثات الدبلوماسية الدائمة بمعزل عن الحصانات والامتيازات الممنوحة للبعثة بصفتها هذه. ولا تكون حصانات وامتيازات أعضاء البعثة واحدة لجهة مضمونها ونطاقها، فالموظفون الدبلوماسيون المتمتعون بالصفة الدبلوماسية يمنحون حصانات دبلوماسية مطلقة، أما الأعضاء الآخرون في البعثة ممن لا يعدون من المبعوثين الدبلوماسيين فهم يتمتعون بحصانات نسبية ومحدودة.

(١) حصانات وامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين

يتمتع أعضاء البعثات الدبلوماسية الدائمة المتمتعون بالصفة الدبلوماسية بعدد من الحصانات والامتيازات التي تثبت لهم لغايات وظيفية وليست حقوقاً أو مكتسبات شخصية عائدة لهم بذواتهم.

ومن أهم الحصانات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين ما يلي:

أ- الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي

تتمثل الحصانة الشخصية للمبعوث في حرمة ذاته وحرمة مسكنه ووثائقه الخاصة ومراسلاته. فيما يخص حرمة ذات المبعوث الدبلوماسي[١٧]، وأوضحت المادة (٢٩) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) أن ذات المبعوث الدبلوماسي مصونة، فلا يجوز أن يخضع لأي تدبير من تدابير القبض عليه أو احتجازه. وعلى الدولة المعتمد لديها أن تعامله بالاحترام اللائق به. كما يتوجب على هذه الدولة أن تتخذ الوسائل المناسبة لمنع أي اعتداء على شخص المبعوث

(١٧) أنظر محمد عزيز شكري، «المدخل الى القانون الدولي العام»، دمشق: منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٠، ص٣٨٨ وما بعدها.

الدبلوماسي أو حريته أو كرامته . والحرمة بالنسبة للدبلوماسي تعني الحق في الأمان المطلق والكامل وفي الحرية دون قيد وفي عدم المساس بشخصهم في أية مناسبة .

وقد نصت المادة ٢٩ من اتفاقية فيينا على أن «تكون حرمة شخص المبعوث الدبلوماسي مصونة ، ولا يجوز إخضاعه لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال ، ويجب على الدولة المعتمد لديها معاملته بالاحترام اللائق واتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع أي اعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته» .

توصف الحرمة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي بأنها من الحصانات الأساسية ، إن لم تكن الحصانة الأكثر أهمية ، حيث تأتي الحصانات الباقية تابعة لها ، وذلك لأنها تحمي المبعوث الدبلوماسي من تدخل الدولة المعتمد لديها في الحرية الشخصية للمبعوث الدبلوماسي أو في كرامته وتضمن له أيضاً سلامته الجسدية . وهي تحول دون قيام الدولة المعتمد لديها بطرده أو تسليمه ، رغم أن الدولة المعتمد لديها تملك الحق في طلب سحبه من جانب دولته . وإن تأخرت دولته عن سحبه رغم إعلان الدولة المعتمد لديها بأنه أصبح شخصاً غير مرغوب فيه ، جاز للدولة المعتمد لديها إخراجه عنوةً وجبراً من إقليمها .

لا تعني هذه الحصانة أن المبعوث الدبلوماسي حرٌّ وطليق في اقتراف ما يشاء من الأعمال ، لأن الحصانة الشخصية مفيدة وليست مطلقة ، خاصةً في الحالات الطارئة أو حالة الخطر الداهم وحالة الدفاع الشرعي فإذا ارتكب فعلاً ذا خطورة جسيمة وكانت الضرورة تستوجب اعتقاله أو توقيفه ، جاز للدولة المعتمد لديها القيام بتوقيفه للحيلولة دون وقوع أضرار كبيرة قد تقع إن لم تقم بهذا الإجراء . ومن المألوف في العلاقات الدبلوماسية قيام الدولة المعتمد لديها بتوقيف وطرد مبعوثين دبلوماسيين قامت أدلة كافية على اشتراكهم في أعمال موجهة ضد حكومة الدولة المعتمد لديها ، كالاشتراك في التآمر أو التجسس ضدها ، ولكن إن كانت حالة الاستعجال أو الضرورة الملجئة غير قائمة فعلاً ولم يكن الفعل منطوياً على خطر جسيم ، لا يحق للدولة المعتمد لديها أن تعمد إلى توقيف المبعوث الدبلوماسي المسؤول عن الفعل أو طرده ، وذلك لأنها تملك اللجوء إلى وسائل أقل وطأةً كأن تعلن أنه ليس مرغوباً وتطلب من دولته سحبه واستدعاءه(١٨) .

---

(١٨) صلاح الدين عامر ، مرجع سابق ، ص٦٨٣ .

ولا يقتصر التزام الدولة المعتمد لديها بمقتضى هذه الحصانة بالامتناع عن اتخاذ إجراءات تمس ذات المبعوث الدبلوماسي (التزام سلبي) ، فثمة وجه إيجابي أيضاً لالتزامات هذه الدولة الناشئة عن الإقرار بهذه الحصانة مؤدّاه قيامها باتخاذ الوسائل المناسبة كافةً لمنع التعرض للمبعوث الدبلوماسي أو الاعتداء عليه أو على كرامته وحريته . فالتزام الدولة المعتمد لديها لا ينحسر بحدود حمايته من اعتداءات الموظفين الرسميين التابعين لها ، فهناك «آثار أفقية» لهذه الحصانة تستوجب قيام الدولة المعتمد لديها بحماية ذات المبعوث الدبلوماسي من اعتداءات الأشخاص غير الرسميين . ومن التدابير المناسبة التي قد تتخذها الدولة المعتمد لديها إعمالاً لالتزاماتها الإيجابية اتخاذ تدابير الأمن والحراسة وسن التشريعات التي تفرض جزاءات رادعة على مرتكبي الاعتداءات ضد المبعوثين الدبلوماسيين .

أما فيما يتعلق بحرمة مسكن المبعوث الدبلوماسي ووثائقه وأمواله ، فهي تعدّ من مستتبعات الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي . يتمتع المسكن الخاص بالمبعوث الدبلوماسي بالحصانة والحماية ذاتها المقررتين لصالح المقار والأماكن الخاصة بالبعثة الدبلوماسية . كما تتمتع الوثائق الخاصة به ومراسلاته وأمواله بالحرمة ، ويستثنى من حصانة أمواله إمكانية التنفيذ على أمواله تطبيقاً لأحكام المادة (٣/٣١) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) ، أي إمكانية التنفيذ على أمواله اقتضاءً لديون مترتبة عليه في الحالات الثلاث التي لا يتمتع فيها بالحصانة القضائية المدنية الواردة في المادة (١/٣١) من اتفاقية عام ١٩٦١ . فقد أخضعت المادة ٣١ من الاتفاقية المبعوث الدبلوماسي لقضائها المدني والإداري في حالة التصرفات والأعمال الخاصة والتي لا تكون ممارستها بالنيابة عن الدولة المعتمدة .

ب- الحصانة القضائية

تنصرف الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي إلى عدم خضوعه للاختصاص الإقليمي لمحاكم الدولة المعتمد لديها في المسائل والنزاعات الداخلة في اختصاصها . ولا يعني عدم جواز محاكمة المبعوث الدبلوماسي أمام محاكم الدولة المعتمد لديها إفلاته من المسؤولية ومن تبعات أفعاله ، حيث يجوز الرجوع لمحاكم دولته على أساس اختصاصها الشخصي لمقاضاته أمامها .

يتمتع المبعوث الدبلوماسي بحصانة قضائية جنائية في مواجهة محاكم الدولة

المعتمد لديه ، وهي حصانة مطلقة لا تقبل أي استثناء أو قيد . فلا تجوز محاكمة المبعوث الدبلوماسي بتاتاً أمام محاكم الدولة المعتمد لديها أياً كان وصف الجريمة التي ارتكبها ومهما كانت جسامتها أو خطورتها ، وسواء أكانت موجهةً ضد الدولة المعتمد لديها أم ضد غيرها . فالدولة المعتمد لديها لا تملك محاكمة المبعوث الدبلوماسي جزائياً بأي حال من الأحوال . ولكن ذلك لا يعني عدم احترام الدبلوماسي لقوانين الدولة المعتمد لديها وأنظمتها وتقاليدها ، بل يجب عليه أن يحترم هذه القوانين والأنظمة التي تعتبر من الواجبات الأساسية في التعامل الدولي . وقد أكدت محكمة العدل الدولية على الصفة المطلقة لحصانة المبعوث الدبلوماسي من القضاء الجنائي في حكمها الصادر عام ١٩٨٠ في قضية الدبلوماسيين الرهائن في طهران .

يتمتع المبعوث الدبلوماسي كذلك بحصانة قضائية من القضاء المدني والإداري . والحصانة في هذه الحالة يجب أن تفسّر تفسيراً واسعاً لا ضيقاً ، فتشمل كل ما لا يدخل في نطاق القضاء الجنائي . وبمعنى آخر ، يجب أن لا يفهم من هذه الحصانة أن المقصود بها المسائل المدنية والإدارية بالمعنى الحرفي للكلمة ، بل إن هذه الحصانة تشمل أيضاً عدم الخضوع للقضاء العمالي والتجاري إن كانت الدولة المعتمد لديها تأخذ بنظام القضاء المتخصص .

ومن الملاحظ بهذا الصدد أن هذه الحصانة تثبت للمبعوثين الدبلوماسيين بمناسبة ممارستهم لأعمالهم الرسمية وفي معرض قيامهم بأعمال خاصة بهم . فحصانتهم القضائية لا تقبل التجزئة وهي تشمل أعمالهم جميعها سواء ارتبطت بحياتهم الخاصة أم بحياتهم الرسمية . وإذا كانت الحصانة القضائية الجنائية للمبعوثين الدبلوماسيين مطلقة ، فإن حصانتهم القضائية في المسائل المدنية والإدارية ليست مطلقة ، فثمة استثناءات قد ترد عليها هي :

أولاً : إذا تعلّق الأمر بدعوى عينية متصلة بعقار خاص موجود في إقليم الدولة المعتمد لديها وليس مملوكاً لحساب حكومة الدولة المعتمدة أو لأغراض البعثة .

ثانياً : إذا تعلق الأمر بدعوى تتعلق بتركة يكون المبعوث الدبلوماسي فيها منفذاً للوصية أو مديراً للتركة أو وارثاً أو موصى له ، وذلك بصفته الشخصية لا بالنيبة عن الدولة المعتمدة .

ثالثاً : الدعاوى المتعلقة بمهنة حرة مارسها المبعوث الدبلوماسي أو بنشاط تجاري قام به

المبعوث الدبلوماسي في الدولة المعتمد لديها خارج نطاق مهامه الرسمية ، أياً كانت هذه المهنة أو هذا النشاط .

رابعاً : الطلبات العارضة أو الطلبات الفرعية المتصلة بطلب أصلي في دعوى أقامها مبعوث دبلوماسي أو أحد المستفيدين من الحصانة القضائية . ففي هذه الحالة لا يقبل من المبعوث أو أي شخص آخر متمتع بالحصانة وفقاً لأحكام المادة (٣٧) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية الدفع بهذه الحصانة ضد أي طلب فرعي يرتبط مباشرة بالطلب أصلي .

تفترض هذه الحالة أن يأخذ المبعوث الدبلوماسي بزمام المبادرة ويرفع دعوى أمام محاكم الدولة المعتمد لديها ، فإذا تقدم الطرف الآخر في الدعوى بطلب عارض مرتبط مباشرة بموضوع الدعوى ، لم يعد للمبعوث الدبلوماسي الحق في التمسك بحصانته ضد هذا الطلب . فإذا تقدم أحد المبعوثين الدبلوماسيين بدعوى أمام محاكم الدولة المعتمد لديها طالباً الطلاق من زوجته ، امتنع عليه التمسك بحصانته القضائية ضد طلب تقدمه زوجته في الدعوى مضمونه طلب التعويض عن طلب المبعوث الدبلوماسي الطلاق منها .

ويترتب على حصانة المبعوث الدبلوماسي القضائية عدم إلزامه بالإدلاء بشهادته أمام قضاء الدولة المعتمد لديها . فالمبعوث الدبلوماسي ليس مجبراً على أداء شهادة أمام محاكم الدولة التي توجد بعثته فوق إقليمها ، ولكن ذلك لا يعني عدم جواز إدلائه بشهادته حراً ومختاراً وبالشكل الذي يراه مناسباً . فقد يدلي بشهادته داخل مقر بعثته بأن ينتقل إليه أحد القضاة ، وقد يختار المثول هو بنفسه أمام المحكمة للشهادة .

تتضمن الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي كذلك حصانة تنفيذية ، فلا يجوز اتخاذ أي إجراء تنفيذي ضده إلا في الحالات المستثناة من حصانته القضائية من القضاء المدني والإداري المذكورة أعلاه ، ففي هذه الحالات لا يكون لأموال المبعوث الدبلوماسي حصانة تنفيذية ، حيث يجوز الاقتضاء الجبري من أمواله بشرط عدم المساس بحرمة ذات المبعوث الدبلوماسي أو بحرمة مسكنه .

إن الحصانة القضائية الجنائية والمدنية والإدارية والتنفيذية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي داخل الدولة المعتمد لديها لا تجعله بمنأى عن اختصاص محاكم الدولة المعتمدة . ولا يجدر أن يفهم من هذا أن عدم إعفاء المبعوث الدبلوماسي من

اختصاص محاكم الدولة المعتمدة يعني بالضرورة انعقاد الاختصاص لهذه المحاكم دائماً للنظر في الدعاوى المرفوعة أمامها ضد مبعوثي الدولة المعتمدة ، فمن المتصور أن لا تكون الدعوى داخلة ضمن الاختصاص العام لمحاكم الدولة المعتمدة أو أن الفعل المنسوب ارتكابه إلى المبعوث الدبلوماسي لا يؤلف جريمة في قوانين الدولة المعتمدة .

يضاف إلى هذا أن الدولة المعتمدة تملك أن تتنازل عن الحصانة القضائية الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين ، فيغدو قضاء الدولة المعتمد لديها هو المختص بعد زوال العارض الذي كان يمنعه من مباشرة اختصاصه . ويجب أن يكون التنازل صريحاً وصادراً عن الهيئة المختصة ، فلا يعتد بتنازل المبعوث الدبلوماسي عن حصانته القضائية لأن الحصانة ليست حقاً للمبعوث لكنها حق مقرر لمصلحة الدولة المعتمدة كي يتمكن مبعوثوها من النهوض بمهامهم وأعبائهم الوظيفية . فالدولة المعتمدة هي وحدها صاحبة الحق بالتنازل عن الحصانة القضائية المقررة لمبعوثيها الدبلوماسيين . والتنازل عن هذه الحصانة لا يكون عاماً في الغالب ، فقد درجت الدول في علاقاتها الدبلوماسية على التنازل عن الحصانة القضائية الممنوحة لمبعوثيها تنازلاً خاصاً يتعلق بحالة أو بقضية بعينها(١٩) . وإذا تنازلت الدولة عن حصانة أحد مبعوثيها الدبلوماسيين ، فإنه لا يمنح فترة معقولة لمغادرة الدولة المعتمد لديها لأن من شان هذا أن يفرغ التنازل عن الحصانة من معناه وغايته وهي محاكمة هذا المبعوث أمام محاكم الدولة المعتمد لديها .

ولا يعني رفع الحصانة القضائية عن مبعوث دبلوماسي من جانب الدولة المعتمدة في دعوى مدنية أو إدارية تنازلاً عن حصانته التنفيذية ، فلا بد بالنسبة لهذه الحصانة من تنازل قائم بذاته .

تشير السلوكية الدولية إلى أن الدول تتنازل في الغالب عن حصانة المبعوث الدبلوماسية القضائية غير الجنائية . وإن تنازلت عن حصانته الجنائية ، فإن ذلك يكون عادةً بالنسبة للجرائم البسيطة كالمخالفات(٢٠) .

---

(١٩) أحمد أبو الوفا ، مرجع سابق ، ص٢٠٩ وما بعدها .

(٢٠) المرجع السابق ، ص٢١٦ .

ج- الامتيازات المالية والجمركية

يعفى المبعوث الدبلوماسي بمقتضى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية من جميع الرسوم والضرائب الشخصية والعينية العامة أو الإقليمية أو المحلية عدا : الضرائب غير المباشرة التي تدخل في ثمن الأموال والخدمات ، الرسوم والضرائب العقارية على العقارات المملوكة للمبعوث الدبلوماسي والكائنة في الدولة المعتمد لديها ، ضرائب التركات ، الضرائب والرسوم على الإيرادات الخاصة التي يكون مصدرها في الدولة المعتمد لديها والضرائب المفروضة على رؤوس الأموال المستخدمة في مشروعات تجارية قائمة في الدولة المعتمد لديها ، الضرائب والرسوم المحصلة لقاء خدمات عامة ، رسوم التسجيل والرهن والتوثيق والدمغة بالنسبة للعقارات المملوكة شخصياً في الدولة المعتمد لديها .

فالمبعوث الدبلوماسي معفى من دفع الضرائب على راتبه أو على دخله المتأتي من أعماله الرسمية أو من موارد موجودة خارج الدولة المعتمد لديها ، وذلك للحيلولة دون أن يتعرض هذا الدخل للازدواجية الضريبية .

كما يعفى المبعوثون الدبلوماسيون من الرسوم والعوائد الجمركية خلاف مصاريف الإيداع والنقل والمصروفات المقابلة لخدمات مماثلة بالنسبة : للأشياء المخصصة للاستخدام الشخصي للمبعوث الدبلوماسي أو لأفراد أسرته الذين يقيمون معه في معيشة واحدة .

وإذا كانت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية قد جعلت الإعفاء الجمركي لمنفعة رئيس البعثة والمبعوثين الدبلوماسيين الآخرين جميعهم ، فإن القانون الدولي العرفي لا يتضمن حكماً مشابهاً . فالقانون الدولي العرفي يقضي بإعفاء رئيس البعثة فحسب من الرسوم الجمركية ، أما المبعوثون الدبلوماسيون الآخرون فيترك أمر إعفائهم من هذه الرسوم إلى السلطة التقديرية للدولة المعتمد لديها .

يترتب على الإعفاءات الجمركة الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين بمقتضى المادة (٣٦/١/ب) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية إعفاء المبعوث الدبلوماسي من تفتيش متاعه الخاص ، ما لم تكن هناك مبررات وأسباب جدية تدفع على الاعتقاد بأن متاعه الخاص يحتوي على أشياء لا تتمتع بالإعفاءات الجمركية الواردة في المادة المذكورة أو أنه يشمل على مواد يكون استيرادها أو تصديرها محظوراً بموجب قوانين الدولة المعتمد لديها . ويتوجب أن يجري التفتيش في هاتين الحالتين بحضور المبعوث

الدبلوماسي أو ممثله .

(٢) حصانات وامتيازات أعضاء البعثة من غير المتمتعين بالصفة الدبلوماسية

لم تكتف اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بتنظيم المركز القانوني لأعضاء البعثة من ذوي الصفة الدبلوماسية ، فعالجت أيضاً الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها أعضاء البعثة من غير المتمتعين بوصف المبعوثين الدبلوماسيين على النحو الآتي :

أ- حصانات وامتيازات أعضاء أسرة المبعوث الدبلوماسي

يتمتع أعضاء أسرة المبعوث الدبلوماسي المقيمين معه في معيشة واحدة بالحصانات والامتيازات ذاتها المقررة لصالح المبعوث الدبلوماسي وبالحدود ذاتها ، شريطة ألا يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها[٢١] .

حتى يتسنى لأعضاء أسرة الدبلوماسي التمتع بمركزه القانوني المعترف له به بمقتضى اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ ، لا بد لهم أن يستجمعوا الشروط الآتية : أن يكون الشخص من أعضاء أسرة الدبلوماسي ، وتحديد تبعية الشخص العائلية للدبلوماسي متروك لسلطة الدولة المعتمد لديها ، أن تضم الشخص مع الدبلوماسي معشية واحدة ، أي أن يكون مقيماً معه في مسكنه ، وأن لا يكون الشخص حاملاً لجنسية الدولة المعتمد لديها .

ب- حصانة وامتيازات الأعضاء الإداريين والفنيين للبعثة

تمنح اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية هؤلاء الأعضاء وأفراد أسرة كل واحد منهم الذين يعيشون معهم في معيشة واحدة بالحصانات والامتيازات المنصوص عليها في المواد (٢٩) إلى (٣٥) من الاتفاقية ، فقد تحدثت هذه المواد عن إعفاء المبعوث الدبلوماسي من أحكام الضمان الاجتماعي بالنسبة للخدمات المقدمة للدولة المعتمدة ، وعلى إعفاء الخدم الخاصين للمبعوث شرط أن لا يكونوا من مواطني الدولة المعتمدة لديها أو من المقيمين فيها إقامة دائمة ، وشرط خضوعهم لأحكام الضمان الاجتماعي النافذة في الدولة المعتمدة أو في أي دولة أخرى . كما أكدت المادة ٣٥

---

(٢١) انظر نص المادة (١/٣٧) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ .

على أن تقوم الدولة المعتمد لديها بإعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من جميع أنواع الخدمات الشخصية والعامة ومن الإلتزامات والأعباء العسكرية كالخضوع لتدابير الاستيلاء وتقديم التبرعات وتوفير المسكن . بشرط ألا يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها وألا تكون إقامتهم دائمة فيها . ويستثنى من ذلك أن الحصانة من القضاء المدني والإداري للدولة المعتمد لديها والمنصوص عليها في المادة (١/٣١) من الاتفاقية لا تمتد إلى الأفعال التي أتاها هؤلاء خارج نطاق وظائفهم الرسمية . كما يستفيدون من الامتيازات المنصوص عليها في المادة (١/٣٦) بالنسبة للأشياء التي يستوردونها عند أول استقرار لهم .

يتضح أن اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ قد تبنّت مبدأ المساواة بين المركز القانوني للمبعوثين الدبلوماسيين والمركز القانوني للإداريين والفنيين العاملين بالبعثة باستثناء أمرين هما :

أولاً : لا يتمتع الفنيون والإداريون بحصانة قضائية مدنية وإدارية إلا بالنسبة لأعمالهم الرسمية .

ثانياً : تقتصر إعفاءاتهم الجمركية على المواد والأشياء المخصصة لاستخدامهم الشخصي بالنسبة لما يستوردونه عند بدء إقامتهم في الدولة المعتمد لديها . ومن الجدير بالذكر أن سوريا قد أبدت تحفظاً على نص المادة (١/٣٦) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المتعلق بهذه الإعفاءات فحواه أن الحكم المقرر في هذه المادة لا ينفذ بحق الأعضاء الإداريين والفنيين في البعثة إلا خلال الستة أشهر الأولى من وصولهم إلى إقليمها .

ج- حصانات وامتيازات مستخدمي البعثة

يتمتع مستخدمو البعثة الدبلوماسية من الحاملين لجنسية الدولة المعتمد لديها أو الذين ليست لهم فيها إقامة دائمة بالحصانة بالنسبة للأعمال الصادر عنهم بمناسبة ممارستهم لوظائفهم الرسمية . كما يعفون من الضرائب والرسوم على الأجور التي يتقاضونها لقاء استخدامهم وعلى الإعفاء المنصوص عليه في المادة (٣٣) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية الخاص بالإعفاء من أحكام الضمان الاجتماعي المعمول بها داخل الدولة المعتمد لديها .

د- حصانات وامتيازات الخدم الخصوصيين

لم تمنح اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية الخدم الخصوصيين لأعضاء البعثة الدبلوماسيين سوى نزراً يسيراً جداً من الحصانات والامتيازات ، حيث أقرت لهم إذا لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو من المقيمين فيها بصورة دائمة ، بالإعفاء من الضرائب والرسوم بالنسبة لأجورهم التي يتقاضونها مقابل استخدامهم[٢٢] . أما بالنسبة للحصانات والامتيازات الأخرى ، فقد أشارت الاتفاقية في المادة ٣/٣٨ إلى أنهم لا يتمتعون منها إلا بالقدر الذي تقره الدولة المعتمد لديها . ومع ذلك أوضحت الاتفاقية أن الدولة المعتمد لديها يجب عليها أن تراعي عند مباشرتها لولايتها القضائية ضد هؤلاء الأشخاص ألا تعيق أعمال البعثة وأداءها لوظائفها .

هـ- حصانات وامتيازات أعضاء البعثة من مواطني الدولة المعتمد لديها أو من المقيمين فيها إقامة دائمة

ميزت المادة (٣٨) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بين أعضاء البعثة المتمتعين بصفة الدبلوماسي من مواطني الدولة المعتمد لديها أو من المقيمين فيها بصورة دائمة وبين نظرائهم من غير المتمتعين بالصفة الدبلوماسية . فأقرت للطائفة الأولى منهم الحصانة القضائية والحرمة الشخصية بالنسبة لأعماله الصادرة بمناسبة ممارسته لوظائفه الرسمية ، إلا إذا قررت الدولة المعتمد لديها منحه حصانات وامتيازات أوسع .

إن الحصانة القضائية الممنوحة للدبلوماسي من مواطني الدولة المعتمد لديها أو من المقيمين فيها بصفة دائمة تثير صعوبة بالنسبة لتحديد الجهة القضائية المختصة بنظر الدعاوى ضد هذا الشخص؟ فالدبلوماسي يخضع في الأساس للاختصاص الشخصي لمحاكم دولته ، وفي هذه الحالة فإن الدبلوماسي -المواطن بالنسبة للدولة المعتمد لديها أو المقيم فيها بصفة دائمة- محصن ضد قضاء دولته (الدولة المعتمد لديها) .

أما بالنسب لأعضاء البعثة من مواطني الدولة المعتمد لديها أو من المقيمين فيها

(٢٢) انظر نص المادة (٤/٣٧) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ .

بصورة دائمة من غير المتمتعين بصفة الدبلوماسي ، فهم لا يتمتعون من الحصانات والامتيازات إلا بما تقره لهم الدولة المعتمدة ، ويجدر بالدولة المعتمدة عند مباشرتها لاختصاصها القضائي في مواجهة هؤلاء الأشخاص مراعاة عدم عرقلة قيام البعثة بأعمالها ومهامها . فالمركز القانوني لهذه الطائفة من أعضاء البعثات الدبلوماسية مرهون بإرادة الدولة المعتمد لديها ، مما يعبر عن إعطاء الأولوية للاختصاص الإقليمي للدولة المعتمد لديها في مواجهة مواطنيها والمقيمين فوق أراضيها .

ثالثاً : مدة سريان الحصانات والامتيازات

من المعلوم أن الشخص الذي يسمّى عضواً في بعثة دبلوماسية دائمة لا يباشر وظائفه ومهامه الرسمية فور دخوله إلى إقليم الدولة المعتمد لديها ، كما أن عضو البعثة الدبلوماسية لا يغادر إقليم الدولة المعتمد لديها بمجرد انتهاء مهمته الدبلوماسية . فيثار التساؤل بالنتيجة حول اللحظة التي يبدأ عندها تمتع عضو البعثة الدبلوماسية بالحصانات والامتيازات والتي تنتهي عندها هذه الحصانات ، خاصةً وأن سلامة أعضاء البعثة الدبلوماسية لا يمكن ضمانها إذا اقتصرت حصاناتهم وامتيازاتهم على الفترة التي يمارسون خلالها أعمالهم ومهماتهم الرسمية فعلياً بصفتهم أعضاءً في البعثة . أدت هذه الحقيقة إلى تواتر سلوك الدول منذ وقت بعيد على منح أعضاء البعثات الدبلوماسية الحصانات والامتيازات المعترف لهم بها من لحظة دخولهم إلى إقليم الدولة المعتمدة وخضوعهم لسلطانها حتى مغادرتها . أما فيما يتعلق بالبعثة ذاتها ، فمهما طرأ على العلاقات الدبلوماسية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها من متغيرات وأحداث ، كقطع هذه العلاقات أو إيقافها ، هناك احتمال كبير لعودة هذه العلاقات إلى حالتها الطبيعية . ولهذا السبب تظل البعثة بصفتها هذه محمية طيلة فترة العلاقات غير الطبيعية وذلك لتمكينها من النهوض بوظائفها عند عودة العلاقات إلى حالها الطبيعي .

لقد تأثرت المادة (٣٩) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بالممارسة المستقرة قبل وضعها ، فقضت بأن أعضاء البعثة الدبلوماسية يستفيدون من الحصانات والامتيازات الممنوحة لهم منذ دخولهم أراضي الدولة المعتمد لديها لشغل مركزه . فإذا كان عضو البعثة الدبلوماسية موجوداً ابتداءً فوق إقليم هذه الدولة ، فيستفيد من حصاناته وامتيازاته منذ إبلاغ تعيينه إلى وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو إلى أية

وزارة أخرى متفق عليها . كما يستمر انتفاع عضو البعثة الدبلوماسية -وفقاً لنص المادة (٢/٣٩) من الاتفاقية- بحصاناته وامتيازاته ، في حالة انتهاء مهمته الدبلوماسية ، إلى اللحظة التي يغادر فيها الشخص الدولة المعتمد لديها أو بعد مرور أجل معقول يمنح له كي يتمكن من المغادرة . كما يستمر انتفاعه بهذه الحصانات والامتيازات حتى ذلك الوقت في حالة النزاع المسلح بين الدولتين . ويشار في هذا الشأن إلى أن حصانة عضو البعثة الدبلوماسية المستفيد من حصانات وامتيازات دبلوماسية تبقى قائمة بعد انتهاء مهمته الدبلوماسية ومغادرته إقليم الدولة المعتمد لديها بالنسبة للأعمال التي قام بها بمناسبة مباشرته لوظائفه ومهامه الدبلوماسية .

يستمر أفراد أسرة المبعوث الدبلوماسي في التمتع بالحصانات والامتيازات الممنوحة لهم في حالة وفاة هذا المبعوث إلى مدة معقولة تسمح لهم بمغادرة إقليم الدولة المعتمد لديها .

إذا نشا نزاع مسلح بين الدولة المعتمدة والمعتمد لديها ، فإن هذه الأخيرة تكون ملزمة بموجب المادة ٤٤ من اتفاقية فيينا بمنح التسهيلات اللازمة لتمكين الأشخاص المستفيدين من الحصانات والامتيازات من غير مواطنيها وأفراد أسرهم مهما كانت جنسيتهم من مغادرة أراضيها في أنسب وقت ممكن . وعليها أن توفر لهم إذا اقتضت الحاجة ذلك وأن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لهم ولأموالهم .

الفصل الثامن

اتجاهات وتطورات جديدة
في الدبلوماسية المعاصرة

أولاً :- الدبلوماسية والاتصالات الحديثة.

لقد أحدثت ثورة المعلومات والاتصالات غير المسبوقة التي حصلت في القرن العشرين تطوراً هائلاً ومذهلاً في مجال تقنيات الاتصال والمعلومات ووسائل المواصلات ، وأدخلت العالم المعاصر فيما يسمى بعصر المعلومات واتجه المجتمع الإنساني إلى أن يصبح «مجتمعاً معلوماتياً» وقد كان لهذه التطورات انعكاسات عميقة على الحياة الإنسانية والنظام العالمي ، وعلى العلاقات الدولية والدبلوماسية ، وأخذت قدرات الدول تتضاءل في السيطرة على المعلومات والأفكار التي تتدفق عبر حدودها .

كما أدت ثورة المعلومات إلى حدوث تغيير في كثير من المفاهيم التقليدية التي كانت سائدة في السابق على أساس مبادئ قانونية مثل مبدأ السيادة المطلقة ومبدأ عدم التدخل وغيرها ، وحولت العالم إلى قرية عالمية «Global Village» . كما أدت إلى تقلص أو زوال الحواجز إلى حد كبير بين السياسة الداخلية والسياسة الخارجية وبين القضايا المحلية والقضايا الدولية والحرب والسلم والدولة والشعب(1) ، حيث أصبحت هذه الموضوعات متشابكة ومترابطة بشكل وثيق ، ولم يعد بالإمكان عزلها عن بعضها البعض في هذا العصر .

ولم تعد حدود وآفاق الدبلوماسية هي الحدود والآفاق التي كان متعارفاً عليها في الماضي . كما أدى التطور الهائل في وسائل تداول المعلومات وانتشارها ، إلى تعدد وتنوع آثارها في الحياة السياسية والنظام العالمي ، فقد أدت إلى سرعة انتقال الأخبار والافكار وأصبحت تجذب الاهتمام الدولي إلى الأحداث العالمية وتقدم لها التفسير والتحليل . فالأقمار الاصطناعية تجوب الفضاء ، وتكشف كثيراً مما كانت تعتبره الدول في الماضي أسراراً ، الأمر الذي انعكس بشكل كبير على تشكيل ثقافات الشعوب ومواقفها وتوجهاتها السياسية . وقد مكن لها ذلك من السيطرة على بلورة الرأي العام العالمي والرأي العام الداخلي والخارجي للدولة ، ونتيجة لذلك ازداد نفوذ هذه الوسائل وصار له تاثير في عملية صنع السياسة الخارجية للدول وفي وسائل تنفيذها على الصعيد الدولي(٢) .

---

(١) حيدر بدوي صادق ، مستقبل الدبلوماسية في ظل الواقع الإعلامي والمعلوماتي الحديث ، ورقة بحث غير منشورة ، جامعة العين ، الإمارات العربية المتحدة ، ١٩٩٥ ، ص١٣ .

(٢) عادل سراج مرداد ، وجميل محمود مرداد ، مرجع سابق ، ص١٠٩ .

ومع التطور السريع في عالم الاتصالات والمعلومات أصبح الفضاء الإلكتروني للمعلومات وسيط المستقبل في علاقات الدول واتصالاتها مع بعض، وهو وسيط ذو أبعاد واسعة ومتعددة يسمح بقيام وسائل إعلام عبر القارات إلى جانب تبادل المعلومات في كافة المجالات العلمية والفنية من خلال شبكات المعلومات الدولية «الإنترنت»(٣)، والتي لا تتوقف عن ضخ الكثير من المعلومات التي كانت الأنظمة الحاكمة في بعض الدول تتعمد حجبها عن شعوبها، وهذا يؤدي إلى فرض مهام جديدة واستحقاقات كثيرة على وزارات الخارجية والأجهزة الدبلوماسية، من أجل القيام بالتطوير والتحديث اللازم لتكون قادرة على مواجهة ومواكبة التطورات التي أحدثتها ثورة الاتصال والمعلومات.

ولا يمكن إغفال أهمية المعلومات لما لها من دور، بالنسبة لكل العاملين في الميدان الدبلوماسي، فالمعلومات بشتى أنواعها وثيقة الصلة بالإعلام والدبلوماسية، والدبلوماسي يجب أن يكون مسلحاً بالمعلومات ومتفاعلاً مع البيئة الاتصالية الحديثة، وقادراً على استيعابها لان ذلك يوفر له المهارات اللازمة للتفاوض والمحاورة والمناورة واعداد التقارير بكفاءة واقتدار(٤). فالجهاز الدبلوماسي من أكثر المؤسسات التي ستكون مرشحه للتأثر بثورة المعلومات وتفجر المعلوماتية، فالبعثات الدبلوماسية على الرغم من وجودها في أماكن عديدة في العالم إلا أنها مرتبطة بمقر واحد في المركز وتحتاج دائماً إلى الاتصال والتواصل المستمر فيما بينها، لذلك فإن ما حصل من تطور وتقدم في مجال المعلومات والاتصالات سيكون له أثر مباشر على طبيعة العمل الدبلوماسي(٥).

---

(3) Murtin Libicki, The Emerging Primacy of Information Orbis, vol40, No 20. Spring 1996.

(٤) عبدالعزيز محي الدين خوجه، تاثير الاعلام ووسائلة الحديثة على الطرق التقليدية للمارسة الدبلوماسية، ورقة قدمت في ندوة الإعلام والمعلوماتية وتحديات القرن الواحد والعشرين التي عقدت في المعهد الدبلوماسي/ وزارة الخارجية السعودية، الرياض ٢٤-١٩٩٥/١٢/٢٥، ص٢٣٠.

(٥) عمر الجويلي، العلاقات الدولية في عصر المعلومات: مقدمة نظرية، السياسة الدولية، العدد ١٢٣، ١٩٩٦، ص٩٧.

ويمكن ذكر بعض التغيرات التي أحدثتها ثورة المعلومات على الدبلوماسية ووظائفها(٦) .

١- أدت سرعة الاتصال الناتجة عن تطور تقنيات المعلومات والاتصال الجماهيري والمواصلات ، إلى تطور هائل في سرعة انتقال الأفكار والثقافة عبر الأقمار الصناعية وشبكات التلفاز الفضائية وسرعة انتقال الأحياء «الإنسان» والأشياء «السلع والبضائع» ، وهذا يبين مدى ما يكتنف الدبلوماسية من تغيرات ، فالدبلوماسي كان يملك في الماضي هامشاً أكبر من حرية التصرف في تمثيل بلاده في الدولة المعتمد لديها ، وكان السفير يجري المفاوضات ويعقد الاتفاقيات ، ولم يكن يحد من حريته غير التعليمات التي تصدر إليه من بلاده . ولكن بفضل سهولة المواصلات اصبح من الشائع أن يقوم رئيس الدولة أو من يمثله بمهمة المفاوضات وعقد الاتفاقيات بشكل مباشر .

كما أن رئيس البعثة الدبلوماسية وأعضاءها لم يعودوا في ظل الكم الهائل من المعلومات مؤتمنين ائتماناً كاملاً على تمثيل مصالح بلادهم والمحافظة عليها كما كان معهوداً في السابق ، فقد سهلت سرعة المواصلات سفر وانتقال رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو وزير الخارجية ، وجعلت دور الدبلوماسي يتحول من مفاوض إلى منسق للتفاوض يقوم بإعداد المعلومات ويحللها لتكون مادة للتفاوض بين رئيس الدولة أو وزير الخارجية ونظيره من الطرف الاخر .

٢- لقد جعلت سرعة انتقال المعلومات مهمة الدبلوماسي أكثر يسراً من جهة ، وأكثر صعوبة من جهة أخرى ، فسرعة تبادل المعلومات تؤدي إلى سرعة التواصل وسهولة الاتصال ونشر الحقائق ، ولكن هذه السرعة تتطلب مهارة عالية وقدرة على تصنيف وتحليل المعلومات وهو ما لا يتوفر إلا بالممارسة والتدريب والمران ، وهذا يقتضي من الدبلوماسي العادي أن يكون ذا مهارة عالية في معالجة وتصنيف وتحليل المعلومات بالسرعة المناسبة ، واتخاذ القرار بشأنها في الوقت الملائم . وكذلك أصبح على الدبلوماسيين ان يتعلموا كيف يتعاملون «على المكشوف» لأن وسائل الاتصال اصبحت تنفذ إلى «المخابئ» الدبلوماسية مما لا

---

(٦) حيدر بدوي صادق ، مستقبل الدبلوماسية في ظل الواقع الإعلامي والاتصال الحديث ، البعد العربي مرجع سابق ، ص٢٦-٢٨ .

يتيح لها الكثير من المداراة والمراوغة ، فلم يعد بوسع السفير حجب المعلومات عن عامة الشعب نتيجة تطور الشبكات الفضائية والقنوات الإعلامية ، فأصبح الرأي العام فاصل في مختلف مجالات الحياة العامة بما في ذلك العلاقات الدولية(٧) .

ولم يعد أمام الدبلوماسية إلا مصادقة عدوها اللدود «الإعلام» وبخاصة المراسلون الإعلاميون ووكالات الأنباء وغيرها .

٣- أدى تطور تقنيات الاتصال والمعلومات إلى ظهور مفهوم الدبلوماسية الآنية ، وهذا المفهوم ناتج عن دمج تقنيات الأقمار الصناعية ، والبث والاستقبال التلفزيوني ، والحاسوب والهاتف ، مما أدى إلى تداخل الدبلوماسية الإعلامية مع الدبلوماسية الرسمية ، وأدى كذلك إلى اتساع المساحة المشتركة بينهما .

ومن أمثلة الدبلوماسية الآنية أن شبكة التلفزة الأمريكية CNN استطاعت أن تتنصت على الخط الهاتفي للرئيس الأمريكي الأسبق جورج بوش الأب ، مما أتاح لها بث محادثة بينه وبين الرئيس التركي الأسبق تورجت أوزال على الهواء مباشرة ، وقد شاهد وسمع العديد من رؤساء الدول بما فيهم الرئيس العراقي صدام حسين هذه المكالمة مباشرة . وقد تفاعلت مواقفهم مع محتوى تلك المكالمة دون الاستعانة بدور الدبلوماسي التقليدي في نقل مواقف حكوماتهم وشعوبهم إلى الحكومات والشعوب الأخرى . في هذه الحالة أدى التلفاز بفضل تقنياته الحديثة واندماجها مع تقنيات أخرى دور الدبلوماسي متجاوزاً تقويماتهم الذاتية للأحداث .

ويتضح من المثال السابق أن التداخل بين الدبلوماسية الإعلامية والدبلوماسية الرسمية كاد أن يمحو دور الثانية . وما كان يصنف في الماضي بأنه سري للغاية أو سري ، لم يعد بالإمكان جعله كذلك مدة طويلة .

٤- أصبح اتصال الحكومات بشعوب غير شعوبها مباشرة أمراً يتطلب الوقوف عنده من جانب الدبلوماسية المعاصرة ، فمثلاً أثناء حرب الخليج الثانية ظهر رئيس دولة على شاشات التلفزيون يخاطب شعب دولة أخرى على الرغم من كونه في حالة حرب معها ، فكل من الرئيس العراقي صدام حسين والرئيس الامريكي

---

(٧) مصطفى المصمودي ، ما بين الإعلام والسياسة في القرن الحادي والعشرين ، شؤون عربية ، العدد ١٠١ ، اذار ٢٠٠٠ ، ص١٣٨ .

جورج بوش الأب خاطب شعب الدولة الاخرى بواسطة شبكة التلفزة الأمريكية CNN ، وعلى الرغم من أنه لم يكن لخطاب الرئيسين أي أهمية تذكر من حيث المضمون بسبب عدم معرفة كل واحد بثقافة وعقلية الشعب الاخر وآلية عملها ، إلا أن أهمية هذا العمل تكمن في أنها قلبت مفاهيم السيادة التقليدية وجعلت الحواجز الحدودية السياسية شفافة للغاية بفضل تكنولوجيا الأقمار الصناعية .

إن ما ذكر من تغيرات لا يعدو إلا أن يكون مؤشرات بسيطة وتقريبية لما يمكن أن يحدث في المستقبل ، فما تحدثه تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في الوقت الراهن أو في المستقبل هو قفزات هائلة في التواصل البشري لم يسبق لها مثيل ، تظهر اثارها واضحة على العمل الدبلوماسي . ومن الأمثلة على ذلك الحقيبة الدبلوماسية التي كانت رمزاً مقدساً للسفير ، وكانت تحتوي كل ما يهم السفير أن يرسله عن البلد المعتمد لديها وتطورات الاحداث فيها ، إلا أن الحقيبة الدبلوماسية أصبحت اليوم رمزاً من الرموز القديمة ، فالمعلومات التي قد تصل عن طريق الحقيبة قد تصبح قديمة ومستهلكة ، فالأحداث المتلاحقة وشفافية الإعلام وتطورها في كل المعلومات وتحليلها جعل دور الحقيبة دوراً ثانوياً لأن أهمية الخبر والمعرفة قد تنتهي قبل أن تصل الحقيبة[٨] .

وهناك من يرى أن قدرات وسائل الإعلام وتكنولوجيا المعلومات المتطورة قد تسبب نوع من عدم الاستقرار لإدارة العلاقات الخارجية ، إذ أنه صحيح أن وسائل الإعلام المعاصرة تستطيع تغطية الأحداث العالمية ومتابعتها بشكل فوري وسريع ، وتفتح الفرص أمام صناع القرار لمتابعة كل ما يحدث في العالم من حولهم ، إلا أنها قد تسبب لهم شعوراً بالقلق تجاه فقدان السيطرة وعدم توفر الوقت الكافي للتفكير في الخيارات والبدائل للوصول إلى القرارات السليمة وتشكيل الفهم العام ، فقد أصبحت وسائل الإعلام في الوقت الراهن تخلق نوع من الضغط المتزايد على صناع القرار للاستجابة للمعلومات والتقارير التي يتلقونها والتي لم تكتمل بعد أو قد تكون مضللة أو غير دقيقة بسبب فوريتها[٩] .

---

(٨) عبدالعزيز محي الدين خوجه ، مرجع سابق ، ص٢٣٢ .

(٩) محمود علم الدين ، ثورة المعلومات ووسائل الاتصال ، التأثيرات السياسية لتكنولوجيا الاتصال ، دراسة وصفية ، السياسة الدولية ، العدد ١٩٩٦،١٢٣ ، ص١٠٩-١١٠ .

وقد أصبح واضحاً مدى دخول قنوات التلفاز وجميع القنوات الفضائية وكل التقنيات الحديثة في حلبة النشاط الدبلوماسي ، وأن نظم المحاضرات عن بعد وشبكة الإنترنت أصبحت وسيلة عملية ، ففي الولايات المتحدة واليابان يقدم هذا الاستعمال بصورة بارزة للتخاطب وتبادل المعلومات ، وفي فرنسا دعا وزير خارجيتها السابق هيرفه دوشاريت كل الدبلوماسيين إلى استعمال مختلف وسائل الاتصال بما في ذلك شبكة الإنترنت ، بهدف مجابهة الحملات التي وجهت ضد بلاده بعد اعلانها استئناف التجارب النووية ، والاستعانة بالاستفسار عن كل ما يستجد حول الموضوع . وأكد الوزير الفرنسي أن الوظيفة الدبلوماسية تقتضي في هذا العصر الإلمام بقواعد استعمال الحاسوب والمهارة التقنية في التبليغ السريع والاستخبار الدقيق(١٠) .

ثانياً:- الدبلوماسية والتنمية

من أهم التطورات التي لحقت بالدبلوماسية وتبلورت بشكل واضح هو ما يعرف بدبلوماسية التنمية ، فقد أصبح العامل الاقتصادي يعد من أهم العوامل المؤثرة في سياسة الدولة الخارجية وخاصة في ظل الظروف الدولية المعاصرة .

وتعد تعبئة الموارد الاقتصادية من أحد الأهداف الرئيسية للسياسات الخارجية في معظم الدول النامية . فدعم الاقتصاد الوطني في هذه الدول يعد من أهم الأولويات في سياستها ، وتحرص الدول النامية في جميع علاقاتها مع الدول الأخرى على جلب المنافع الاقتصادية وتعظيمها بما يعزز مواردها وإمكاناتها الاقتصادية .

وقد أخذت ظاهرة الاهتمام بالعامل الاقتصادي بكل أبعاده التجارية والاستثمارية تزداد في ظل ظاهرة تزايد الاعتماد المتبادل والتجارة الحرة بين مختلف دول العالم . وأخذت الجوانب الاقتصادية المختلفة تحتل مكانة بارزة في العلاقات الدولية . مما دعا الدول إلى مزيد من الاهتمام من أجل حشد أكبر قدر ممكن من الموارد لمواجهة المشكلات والأزمات الاقتصادية وتحقيق التنمية بكل أبعادها المختلفة(١١) .

ولم يعد خافياً أن استخدام السياسة الخارجية كأداة لتعبئة الموارد الاقتصادية

---

(١٠) مصطفى المصمودي ، مرجع سابق ، ص١٣٩ .

(١١) عبدالفتّاح الرشدان ، السياسة الخارجية الأردنية وتعبئة الموارد الاقتصادية ١٩٨٧-١٩٩٨ مركز الدراسات الأردنية ، اربد ، جامعة اليرموك ١٩٩٩ ، ص٧٣ .

الداخلية والخارجية وجلب الاستثمارات وتشجيع السياحة قد أصبح نموذجاً يستخدمه صانع القرار في معظم الدول النامية ، حيث يقع على قادة هذه الدول مسؤولية الاختيار بين بدائل القرارات في ظل موارد محددة ، ولا يكفي في بعض الأحيان لإشباع الحاجات الأساسية للمواطنين .

إن ما تواجه هذه الدول من ضغوط خارجية يفرضها النظام الدولي وتمس بالاستقلال الاقتصادي للدولة ومن ثم الاستقلال السياسي ، يدفع صانع القرار في هذه الدول إلى البحث عن وسائل تسهم في السيطرة على الموارد الاقتصادية في الداخل والقدرة على تعبئة الممكن من الموارد الخارجية ، ومن هنا فإن الاهتمام بتعبئة الموارد الاقتصادية وتحقيق التنمية يمكن أن يعتبر من أهم وظائف السياسة الخارجية في الدول النامية(١٢) .

وفي ضوء الاهتمام بالعوامل الاقتصادية لم تعد الدبلوماسية قاصرة على نطاقها التقليدي من تتبع الاهتمام بالشؤون والأحداث السياسية أو على الأكثر بالشؤون والعلاقات التجارية ، بل تعدت ذلك لتشمل الاهتمام اليومي الذي يكاد يأخذ كل وقت الدبلوماسية وأجهزتها وأفرادها بمجالات الاقتصاد بفروعه المختلفة من صناعة وتجارة وزراعة واستثمار وسياحة وحتى شؤون الطاقة والبيئة .

ومفهوم دبلوماسية التنمية يكاد يتطابق اليوم مع دبلوماسية الدول النامية التي يتزايد فيها الارتباط بين أهداف وممارسات سياساتها الخارجية ، وبين خدمة برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فيها ، الأمر الذي فرض على أجهزة العمل الخارجي منها أن تكون مسؤولة عن توفير الإمكانات وظروف نجاح هذه البرامج بما توفره لها من زيادة في التبادل التجاري ، تشجيع الصادرات ، جذب للاستثمارات ، نقل لمستويات العلم والتكنولوجيا التي تحتاجها وتتفق مع ظروفها ، تشجيع السياحة والترويج لها ، ورعاية مصالح أبنائها المهاجرين في الخارج وربطهم في الوطن الأم .

إن التطورات التي أصابت النظام الاقتصادي العالمي الجديد بمؤسساته المهمة كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمؤسسات التابعة له ومنظمة التجارة العالمية ،

---

(12) C. Claphan, Conclusion: Comparative Foreign Policy and Development States in C. Claphan W. Wallsa (ed) Foreign Policy Making in Developing States, Westmed Saxon House 1977.p16.

قد أدت إلى زيادة الأعضاء في هذه المؤسسات في العقد الأخير . وكان التطور الذي حدث في نظام التجارة العالمية قد دفع الدول النامية للسعي لتنويع قاعدتها الإنتاجية ، وتغيير سياساتها التصنيعية واعتماد سياسة الإنتاج من أجل التصدير في الأسواق العالمية ، والسعي كذلك لجذب الاستثمارات الأجنبية والمشتركة(١٣) .

إن عولمة الأسواق وعناصر الانتاج التي بدت في السبعينات وازدياد حجم وتدفق رؤوس الأموال في الأسواق العالمية ، تصب في مصلحة الدول الصناعية المتقدمة . فمن حيث التمويل الدولي تستطيع هذه الدول اجتذاب رؤوس الأموال التي تحتاجها ، وكذلك الحال بالنسبة لمنظمة التجارة العالمية ، فالسلع والخدمات التي تنتجها الدول الصناعية ستجد أبواباً أوسع للدخول في أسواق الدول النامية ، والتي لن يستطيع معظمها منافسة تلك السلع والخدمات . ومن هنا فإنه ليس من المعقول أن تقف الدول النامية مكتوفة الأيدي في نظام اقتصادي عالمي أكثر انفتاحاً ، بل إن عليها أن تسعى لتحقيق مصالحها بحيث يكون توزيع المكاسب من الإنتاج على أكبر عدد ممكن من الدول ، ولذلك فإن على أجهزة الدبلوماسية ان تلعب دوراً مهماً في هذا المجال ويجب أن يكون هناك برامج تدريبية عملية وتطبيقية منظورة لتحقيق هذا الهدف . فلم يعد الدبلوماسي ذلك الشخص الذي يقتصر عمله على أدوار المهام الدبلوماسية التقليدية ، بل يتعدى ذلك للترويج لمنتوجات بلده وتشجيع السياحة فيها ومحاولة جذب الاستثمارات المطلوبة ، وكذلك يستطيع تحقيق أكبر المكاسب لبلده من خلال دوره النشط والمنفتح في المنظمات والمؤتمرات الدولية(١٤) .

إن مشكلة المديونية التي تعاني منها العديد من الدول النامية في عالم الجنوب تعتبر من أهم التحديات الرئيسة المرتبطة بقضية التنمية في هذه الدول ، وما يجلبه ذلك من تدخل صندوق النقد الدولي في الكثير من مظاهر الحياة في هذه الدول ، بالإضافة إلى ما يفرضه تسديد فوائد الديون وأقساطها من استنزاف لجزء مهم من الدخل القومي لكثير من الدول الخاضعة للمديونية ، لدرجة أن هناك دولاً تقترض

---

(١٣) إسماعيل محمد دعيس ، آفاق ومعوقات التدريب الدبلوماسي على الشؤون الاقتصادية والتجارية في الدول النامية ، ورقة قدمت في ندوة الاتجاهات الحديثة في التدريب الدبلوماسي التي عقدت في المعهد الدبلوماسي/ وزارة الخارجية السعودية ، الرياض ، ٣-١٩٩٧/٥/٤ ، ص١٢٧-١٢٨ .

(١٤) المرجع السابق ، ص١٢٩ .

لتسديد فوائد وأقساط ديون سابقة ، مما يجعلها تدور في حلقة مفرغة بتأثيراتها السلبية على جهود التنمية في هذه الدول(١٥) .

ولا شك في أن مفهوم دبلوماسية التنمية له أبعاد متعددة بالنسبة للدول النامية وذلك بسبب نشوء قضايا أصبحت تمثل أهمية متقدمة بالنسبة لها ، ومن هذه القضايا ، الديون الخارجية وأسعار المواد الأولية ومشكلات الطاقة ، والغذاء والماء ، ومنها إقامة نظام اقتصادي دولي جديد والحوار بين الشمال والجنوب والشراكة الأوروبية المتوسطية وإقامة التجمعات والتكتلات الاقتصادية . وهذه القضايا أخذت تحتل جانباً كبيراً من اهتمامات الأجهزة الدبلوماسية للدول النامية والقائمين عليها ، من خلال اشتراكهم في المؤتمرات والندوات والاجتماعات التي تناقش هذه القضايا في الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة وفي المنظمات الإقليمية المختلفة(١٦) .

ومن المتوقع أن يكون لهذا التعدد في الاهتمامات ومجالات العمل التي تتضمنها دبلوماسية التنمية مسؤوليات ومهام جديدة ومتنوعة على الأجهزة الدبلوماسية . والدبلوماسي المعاصر بحاجة إلى معرفة ودراية وإلمام مستمر بالتطورات في مجالات الاهتمامات الجديدة في دولته وفي الدولة المعتمد لديها ، بالإضافة إلى ذلك فإن تحركات الدبلوماسي واتصالاته لم تعد قاصرة على المؤسسات التقليدية مثل وزارة الخارجية ، وإنما امتدت لتشمل مؤسسات ووكالات وشخصيات تتعلق بكل نشاطات الحياة(١٧) .

إن المهام والمسؤوليات الجديدة التي أصبح على الدبلوماسي القيام بها دفعت الأجهزة الدبلوماسية إلى مزيد من الاهتمام بتعميق الفهم والوعي لهذه المسؤوليات ، وبالارتباط العضوي بين اهداف السياسة الخارجية والعمل الداخلي ، وذلك من خلال تنظيم الملتقيات الاقتصادية والتعريف بالأوضاع الاقتصادية للدولة ، من خلال الندوات وحلقات النقاش والدورات التدريبية المتقدمة التي تصاغ بشكل يخدم التطور الحديث في العمل الدبلوماسي .

---

(15) J. Pinder, Economic Diplomacy in James N. Rosenau and others, World Politics, New York, The Free Press, 1976. P338.

(١٦) السيد أمين شلبي ، في الدبلوماسية المعاصرة ، مرجع سابق ، ص١٧ .

(١٧) المرجع السابق ، ص١٧ .

ثالثاً :- الدبلوماسية والأمن

ترتبط ظاهرة الأمن القومي بخصائص النظام الدولي من ناحية وبمقومات أطرافه من ناحية أخرى . وليس هناك تعريف محدد لظاهرة الأمن القومي ، فقد اشتهر التعريف الذي ينظر إلى الأمن القومي على أنه «قدرة الامة على حماية قيمها الداخلية من التهديدات الخارجية» ويذهب والتر ليبمان في نفس الاتجاه فيقول «الأمة تعد آمنة طالما انها ليست في خطر التضحية بالقيم الأساسية إذا اضطرت إلى تجنب حرب ما ، وأنها قادرة إذا تم تحدّيها على صيانتها بالانتصار في تلك الحرب»[١٨] . وبالتالي فإن هذا الاتجاه التقليدي يركز على قضايا الاستقلال والسيادة القومية ويعطيها الأولوية في أهميتها على ما سواها من قضايا الأمن ، ويقدم بعض الباحثين تعريفاً في هذا الإطار على أساس أن الأمن هو حماية الدولة من الخطر الخارجي ، ومن ثم يجب أن تكون الدولة أقوى عسكرياً من الدول المنافسة[١٩] .

غير أن تعريف الأمن القومي لم يعد ينظر له على انه مرادف للأمن العسكري ، وأن مسؤولية تحقيقه تقع على عاتق القوات المسلحة وأجهزة الأمن فقط . ولكن التحولات الكبرى التي تجري في العالم منذ حوالي عقدين من الزمن ، والتي تسارعت وتيرتها خلال العقد الأخير أدت إلى مراجعة مفهوم الأمن وإعادة تعريفه ، حيث أدخلت عناصر جديدة على معناه وأبعاده وحدوده[٢٠] . فقد حصل تحول جوهري في مضمون التفاعلات الدولية من تفاعلات استراتيجية إلى تفاعلات اقتصادية وثقافية واجتماعية وتقتضي هذه التفاعلات الجديدة تركيزاً على الأداء والبحث عن كيانات اقتصادية أكبر تضم الدول الصغرى ، ويتطلب تنوعاً في الموارد الاقتصادية والشركاء التجاريين . وهكذا ينتقل مفهوم الأمن من الدفاع ضد العدوان إلى تأمين مستوى معيشة مناسب مع تحسين ظروف الحياة وتأكيد السيادة على الموارد

---

(١٨) انظر : عبدالمنعم المشاط ، نحو صياغة عربية لنظرية الأمن القومي ، المستقبل العربي ، العدد ٥٤ ، اب ١٩٨٤ ، ص٥-٦ .

(١٩) المرجع السابق ، ص٦ .

(20) Lioyd Pettiford , Changing Conceptions of in the Third World, Third World Quarterly Vol, 17, No2, June 1996.

الطبيعية[٢١] .

ومن المعلوم أن نظرية الأمن القومي كانت قد استقرت على أن التنمية «والرفاه» والمشاركة «التوازن» تشكلان أبعاداً أساسية تضاف إلى البعد العسكري في تشكيل نظرية الأمن القومي . ونظراً لبروز قيم جديدة في النظام الدولي مثل الديمقراطية وحقوق الإنسان وحماية البيئة ، ومقاومة العنف والإرهاب ، أخذت الأمم المتحدة من خلال أجهزتها المختلفة تتدخل في الشؤون الداخلية للدول بحجة حماية تلك القيم الجديدة والدفاع عنها ، مما أدى إلى بروز دور جديد للأمم المتحدة هو دور صنع السلام إضافة إلى مهمتها الرئيسية في حماية السلام وحفظه[٢٢] .

وقد تطور مفهوم الأمن الجماعي في السنوات الأخيرة ليشمل مفهوم جديد هو التعاون الأمني ، وهو أقرب ما يكون إلى مفهوم التحالف الدولي الذي أنشئ بغطاء من الأمم المتحدة في أثناء أزمة الخليج الثانية ١٩٩٠-١٩٩١ بحجة تحرير الكويت ، وكذلك التحالف الذي سعت الولايات المتحدة لحشده ضد الإرهاب والعنف بعد أحداث ١١ ايلول/ سبتمبر٢٠٠١ ، وما ترتب عليه من مهاجمة أفغانستان بحجة أنها تحتضن تنظيم القاعدة المتهم بتدبير هذه الأحداث ، والتهديد بمهاجمة أية دولة ، تم تصنيفها من قبل الولايات المتحدة على أنها من دول محور الشر التي تساند الإرهاب والعنف . وهذا التحالف يقوم على اساس دعوة دولة أو عدة دول من خارج نظام إقليمي معين بهدف التعاون مع الدول الإقليمية الأخرى بقصد المساعدة في مواجهة التهديدات التي يتعرض لها أحد أطرافه[٢٣] .

وفي ضوء ما سبق فإن مفهوم الأمن أصبح يتصف بالشمول والتنوع وبكثافة التفاعلات والتأثيرات المتبادلة بين ما هو داخلي وما هو خارجي ، ولم يعد يتعلق بحماية حدود الدولة أو إقامة قوة عسكرية أو ترسانة عسكرية أو تدريب عسكري ، ولكنه بالإضافة إلى ذلك يتضمن ابعاداً أخرى سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية ، وهو مفهوم مجتمعي يشمل الكيان الاجتماعي بكافة جوانبه وعلاقاته المختلفة . كما أن

---

(٢١) عبدالمنعم المشاط ، الأمن القومي العربي ، لا تزال هناك فرصة ، شؤون الأوسط ، العدد ٣٤ تشرين أول ١٩٩٤ ، ص٤١-٤٢ .

(٢٢) المرجع السابق ، ٤٣ .

(٢٣) المرجع السابق ، ص٤٤-٤٥ .

مسؤولية تحقيق الأمن لم تعد تقع على عاتق القوات المسلحة وقوات الأمن فحسب ، بل أصبحت مسؤولية مشتركة تقوم بها مختلف الأجهزة والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية الموجودة في الدولة ، بالإضافة إلى ارتباط الأمن بمفهوم الأمن الجماعي والتعاون الأمني وما لحق به من تطورات أدت إلى أحداث تغيرات كبيرة تمخض عنها اتساع مجالات الأمن وآفاقه ، وبالتالي فإن مفهوم الأمن ينطوي على بعد داخلي وبعد خارجي مرتبط بطبيعة البيئة الدولية والمشكلات العالمية العابرة للحدود .

وفي ضوء المعطيات السابقة فإن الدولة تتعامل مع مستويات متعددة للأمن القومي وذلك بقصد المحافظة على مصالحها الأمنية والحيوية بكل أبعادها ، وتنظم هذه المسائل من خلال سياستها الخارجية ونشاطاتها وفعالياتها الدبلوماسية(٢٤) . فقد أصبح على الدبلوماسي أن يتعامل مع هذه القضايا المتعلقة بالأمن وأن يبرز موقف دولته تجاه كل ما يمس الأمن بكل مستوياته ، وتجاه مقاومة ومكافحة الإرهاب الذي أصبحت مكافحته هي الظاهرة التي تشغل العالم اليوم بعد أن أعلنت الولايات المتحدة عزمها على قيادة هذا التوجه . وتحولت السياسة الأمريكية من التركيز على أولوية محاربة الإرهاب إلى إخفاء المسائل الدولية كلها في قضية الإرهاب والإطلال عليها من هذه المنافذ . وبالتالي فإن أمن واستقرار العديد من الدول والمجتمعات أصبح يتأثر إيجابياً وسلبياً ببعض الظواهر والتطورات التي تجري خارج حدودها .

إن الأمن يرتبط بسعي أجهزة صنع القرار والمؤسسات المختصة بما فيها الدبلوماسية ، نحو حماية القيم والمصالح الأساسية التي تهدف الدولة إلى تحقيقها ، بما في ذلك المحافظة على علاقات متوازنة مع الدول الأخرى وخاصة الدول المهيمنة في النظام الدولي وبما يجنبها التهديدات بشكل مستمر ، لأن غياب التهديد في فترة زمنية محددة لا يعني غيابه بشكل دائم . فالدولة يجب أن تضع بالحسبان إمكانية تعرض أمنها ومصالحها للاختراق خاصة في ظل الظروف الدولية المتغيرة . ومن هنا فإن مفهوم الأمن القومي لا يرتبط بالمحافظة على الوضع الحاضر فقط ، وإنما يمتد لتأمين وضمان المستقبل أيضاً(٢٥) .

---

(24) Karl Deutsch, The Analysis of International Relations, Harvard University Prentice-Hall, Inc, 1978. p 102.

(٢٥) ثامر كامل محمد ، مرجع سابق ، ص٨٤ .

ومما يؤكد وجود العلاقة بين الأمن والدبلوماسية مؤتمرات الأمن والتعاون الإقليمية ، ومعاهدات نزع السلاح أو حظر الأسلحة النووية ، ومؤتمرات مقاومة العنف والإرهاب التي عقدت في السنوات الأخيرة ، بالإضافة إلى ما يتم من اجتماعات ومناقشات تتناول هذه القضايا في أروقة الأمم المتحدة سواء في الجمعية العامة أو مجلس الأمن . وهذه كلها صيغ وأنماط ذات علاقة وطيدة بالدبلوماسية ، وتهدف إلى تحقيق الأمن وتعبر عن الصلة التي تربط بين الدبلوماسية والأمن بشكل أو بأخر .

رابعاً :- الدبلوماسية والبعد الديني

يتسم عالم اليوم بظاهرة تفجر العديد من الصراعات ذات الطابع العرقي والقومي والديني في مناطق كثيرة من العالم ، ومنذ انتهاء الحرب الباردة خرج صامويل هنتنجتون بمقالته الشهيرة صدام الحضارات ، التي يرى فيها أن صراع الحضارات هو خليقة الحرب الباردة ، وأن العالم بعد سقوط الاتحاد السوفييتي ، سوف يكون عالماً مقسماً ، وفي حالة صراع بين مراكز تحالفات حضارية وإسلامية ، كونفوشيوسيه ، غربية .... إلخ . وأن على صناع القرار في الغرب والولايات المتحدة أن يخططوا سياستهم الخارجية وفقاً لهذه الحقيقة وبناءً على شعار محتواه الغرب أو البقية ، إذا كانت الغاية هي الحفاظ على استمرار السيادة الحضارية للغرب[٢٦] . ويعزو بعض الباحثين ظاهرة تزايد وكثرة هذه الصراعات ، إلى افتقار البعد الأخلاقي والديني في إدارة السياسة والعلاقات الدولية ، مما يستدعي بذل الجهود الكافية التي تتمحور وتتركز في دبلوماسية جديدة تنطلق من القيم الأخلاقية ، التي سيؤدي الاستمرار في التخلي عنها وإهمالها إلى دمار البشرية و قد أطلق على هذه الدبلوماسية الجديدة اسم : «The New Millennium Diplomacy»[٢٧] .

ولا شك في أن البعد الديني والحضاري يجب أن يدرس بشكل واع وموضوعي من جميع الأطراف ، خاصة في ظل انتشار ظاهرة التطرف والإرهاب وعزمً الدول على مكافحتها والقضاء عليها . وقد دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم ٢٢

---

(26) Samuel p. Huntington, The Clash of Civilizations. Foreign Affairs Summer, 1993.

(٢٧) حسن محمد وجيه ، الدبلوماسية الجديدة في مواجهة الاختزال العلماني والتطرف الصهيوني ، الرياض ، مكتبة العبيكان ، ١٩٩٩ ، ص١١ .

في نيسان ١٩٩٨ إلى إعلان عام ٢٠٠١ عاماً للحوار بين الحضارات ، واعتبرت القوى المحبة للسلام أن هذا الإعلان بمثابة الرد العملي من جانب المجتمع الدولي على كل دعاة الصراع والصدام بين الحضارات أو الادعاء بتفوق حضارة على أخرى ، والقول بنهاية التاريخ(٢٨) .

وتقوم هذه الدبلوماسية الجديدة على المنطلقات الرئيسية التالية(٢٩) :

١- إشاعة ثقافة التفاوض الإيجابي داخل وعبر الثقافات المختلفة ، على أسس علمية وأخلاقية ، ومحاولة إزالة التشويه الذي لحق بالدين الإسلامي ، وعرض ما يمكن أن يقوم به الفكر الإسلامي الحديث في مجال حل الكثير من مشاكل البشرية .

٢- أنها دبلوماسية تنادي بقيم إنسانية تهدف إلى ترشيد السلوك الإنساني ، وتدعو العالم الإسلامي إلى الأخذ بأسباب القوة العادلة . فالدبلوماسية الغاشمة لا بد من ردعها والتعامل معها بالدبلوماسية المستندة إلى الحق والعدل والقوة ، فهي دبلوماسية تسعى لتحقيق الاستقرار اللازم لبناء القوة في كافة المجالات .

٣- أنها دبلوماسية تهدف إلى إيجاد حوار حقيقي وفعال بين مختلف الشرائع ، وتوظيف الأرضية المشتركة لترسيخ السلام العادل والابتعاد عن كل أشكال التطرف والعنف .

٤- أنها دبلوماسية تتخذ من مجال ما يعرف بالمسار الثاني المجال الرئيس لها ، فهي لا تتقيد بقيود المسار الأول الرسمي ، وإن كانت تعاون القائمين عليه لتحقيق الأهداف العادلة ، فهي اقرب إلى مفهوم الدبلوماسية الشعبية . وتتخذ من اللقاءات غير الرسمية ومن وسائل الإعلام والصحافة والندوات وغيرها أسلوباً لترسيخ البعد الاخلاقي في إدارة الصراع . وهي في سبيل تحقيق أهدافها تأخذ بكل أسباب التحليل التقني المستقبلي المبني على الأدلة الراسخة والحجج الصائبة كأساس للاستنتاجات التي يمكن التوصل إليها .

ومن الواضح لمن يستطلع الأوضاع الدولية بعد أحداث ١١ ايلول/ سبتمبر عام ٢٠٠١ ، أن الصراعات الراهنة أو التي يمكن أن تواجه الإنسانية قد اصبحت

---

(٢٨) وليد محمود عبدالنّاصر ، حوار الحضارات على اجندة العلاقات الدولية ، السياسة الدولية ، العدد ١٤٧ ، يناير ٢٠٠٢ ، ص١٦ .

(٢٩) حسن محمد وجيه ، مرجع سابق ص١٢-١٥ .

مستعصية على الحل الدبلوماسي . فأمر منع أو حل الصراعات أصبح أصعب وأكثر تعقيداً مما كان عليه الوضع في الماضي . ومن هنا تبرز الحاجة إلى ضرورة وجوب البحث عن آليات ووسائل جديدة لحل الصراعات وتحقيق الاستقرار للإنسانية ، وهذه الآليات والوسائل يجب أن تكون ذات علاقة وثيقة الصلة بالعلاقات الإنسانية بدلاً من ان تكون من خلال علاقات الدول الرسمية . فالعالم اليوم بحاجة إلى رؤى عميقة وجديدة للأبعاد الإنسانية للصراع ، وهذه تشكل مسؤولية جديدة على القائمين على صناعة القرار والدبلوماسية وغيرهم للاهتمام بها ، وأن يؤخذ بعين الاعتبار الدور الذي يلعبه الدين والمؤسسات الدينية ، والدوافع الدينية في شرح وتفسير السياسة ومسائل الصراع . فالبعد الديني ما زال معطلاً أو مهملاً مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى تفسير الأحداث تفسيراً يعزي كل شيء إلى أسباب اقتصادية أو سياسية ، مما يفضي بالنتيجة للوصول إلى تفسير ناقص أو غير صحيح[٣٠] .

وقد تنبهت منظمة المؤتمر الإسلامي إلى هذا الأمر في اجتماعها الذي عُقد في الدوحة في أكتوبر ٢٠٠١ ، وأشارت وبشكل إيجابي إلى أن العولمة تعزز التفاعل بين الحضارات ولا تقتصر على كونها عملية اقتصادية ومالية وتكنولوجية ، بل إنها تمثل تحدياً للحفاظ على التنوع الثقافي الفكري للإنسانية . واعتبرت الحوار بين الحضارات قادراً على تحسين الوعي بالقيم المشتركة فيما بين البشر .

ويعزي أنصار البعد الديني في الدبلوماسية إخفاق الدبلوماسية الغربية إلى أسباب من أهمها ، أن المدرسة التي يتدرب في إطارها الدبلوماسي هي المدرسة الواقعية التي تبنى في واقعها على المباراة الصفرية أساساً ، ولغة المصالح الجافة التي لا تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الثقافية المركبة والحياة الفكرية بتركيبها المركب الذي تتصف فيه مجموعة القيم الإيمانية لمجتمع ما أو لشعب ما . ولذلك فإن الدبلوماسية ذات البعد الديني تنادي بتبني إطار جديد ، يأخذ بعين الاعتبار الدين كمفهوم محوري لفهم الصراعات وحلها ، مع المزيد من الفهم الحقيقي والإنساني للتفاعلات بين الدول ، وبالتالي فإن تدريب الدبلوماسي يعني التفاعل من منطلق نظام قيمي بعيد عن التغطية الأنانية المدمرة[٣١] .

---

(٣٠) المرجع السابق ، ص١٥ وما بعدها .

(٣١) المرجع السابق ، ص٧٤ .

إن أحداث ١١ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١ طرحت تحدياً حقيقياً وجاداً أمام كافة المبادرات الخاصة بحوار الحضارات لإثبات مصداقيتها وتأثيرها المتعدد الأبعاد ، سواء على دوائر صنع القرار أو وسائل الإعلام أو المراكز الأكاديمية والبحثية أو منظمات المجتمع المدني . ويصدق هذا على الدول أو المنظمات الإقليمية أو الدولية السياسية أو المتخصصة ، فذلك هو المحك للحكم على صلة هذه المبادرات بالواقع المعاش ، والقدرة على إحداث تغيير إيجابي على مناهج التفكير والسلوك والتعامل مع الآخر على أنه هو العدو أو الخطر ، وبدون تجاهل مرجعية قيم العدل والإنصاف والمساواة والاحترام المتبادل[٣٢] .

وقد باتت الأجهزة الدبلوماسية مطالبة بالاهتمام بالبعد الديني والثقافي ، وبضرورة إعداد الدبلوماسيين وتدريبهم وتعريفهم بثقافات الشعوب والأمم والأبعاد الدينية والحضارية الخاصة بكلاً منها ، بما يخدم الدبلوماسي ويجعله قادراً على التعامل بتفهم ووعي مع ما يواجهه من تحديات ومسؤوليات جديدة ، أصبح عليه أن يتعامل معها في ظل الظروف الدولية الراهنة .

خامساً :- الدبلوماسية والمنظمات الدولية غير الحكومية

المنظمات الدولية غير الحكومية هي كل تجمع أو رابطة أو حركة مشكلة على نحو قابل للاستمرار من جانب أشخاص ينتمون إلى دول مختلفة بغرض تحقيق أهداف ليس بينها الربح[٣٣] . إذن لا تتكون المنظمات غير الحكومية من دول ، وإنما تتألف من جماعات وتجمعات وحركات لا تسعى إلى تحقيق الربح . وهي تتأسس بشكل عفوي وحر من قبل جماعات خاصة لأنها تعبر عن تضامن عبر قومي .

وقد تطورت ظاهرة المنظمات غير الحكومية وتوسعت بشكل ملفت للانتباه مع تطور وسائل الاتصال وتطور حاجات الأفراد ، والرغبة في تحقيقها من خلال أجهزة رديفة للمؤسسات الوطنية والدوية . وقد أدى ذلك إلى إحداث تطور كبير في أهداف المنظمات الدولية غير الحكومية ، التي يمكن التعبير عنها من خلال الدور الذي يقوم

---

(٣٢) وليد محمود عبدالنّاصر ، مرجع سابق ، ص٢٥ .

(٣٣) مارسيل بيرل ، سوسيولوجيا العلاقات الدولية ، ترجمة حسن نافعه ، القاهرة ، دار المستقبل العربي ، ١٩٨٦ ، ص٣٨٠ .

به الأفراد أو الجماعات في بناء أشكال مختلفة من التضامن الإنساني عبر الوطني . وهكذا أخذت هذه المنظمات تتكون من أجل خدمة أهداف إنسانية ، أو من اجل الدفاع عن مصالح أعضائها المنتشرين في دول مختلفة أو من أجل مفاهيم اجتماعية غايتها المحافظة على الأمر الواقع أو في سبيل الإصلاح والتغيير[٣٤] .

ومن أهم سمات المنظمات الدولية غير الحكومية ما يلي[٣٥] :

١- ازدياد عددها بشكل بارز حيث تضاعفت أربع مرات ما بين عامي ١٩٦٠ و١٩٩٨ ، حيث أصبح عددها الإجمالي١٥٩٦٥ منظمة .

٢- الانتشار التدريجي في جميع القارات والدول ، ولكن المركز الرئيس لهذه المنظمات يبقى الولايات المتحدة ، وأوروبا الغربية .

٣- شمولية النشاطات حيث أصبحت المنظمات غير الحكومية تشمل مختلف المجالات والميادين الحياتية .

وتتميز هذه المنظمات بالإضافة إلى انتشارها الواسع والسريع في كافة مناطق العالم ، بأنها تتميز بقدراتها في عملية الاختراق الثقافية باتجاه الشعوب والتأثير على القيم والمفاهيم السائدة .

وقد أخذ دور المنظمات غير الحكومية بالازدياد ليس فقط لتلبية الحاجات التي يتطلع إليها الأفراد والجماعات ، بل للتحولات الجديدة في العلاقات الدولية التي تركز على دور الفرد في صياغة وتطوير المفاهيم الجديدة ، وقدرته في التأثير المباشر على دينامية العلاقات الدولية . ويتضح ذلك من خلال دور هذه المنظمات كأداة محركة في دينامية وتنظيم وتطوير المجتمع الدولي[٣٦] .

ويبدو دور المنظمات غير الحكومية واضحاً على الساحة السياسية كقوة فاعلة ومؤثرة في المؤتمرات العالمية ، كمؤتمر قمة الأرض في ريودي جانيرو ، ومؤتمر السكان في القاهرة ، ومؤتمر المرأة في بكين ، ومؤتمر حقوق الإنسان في فينا . ومن أهم هذه المنظمات منظمات البيئة كمنظمة السلام الخضر ، ومنظمات حقوق الإنسان

---

(٣٤) ريمون حداد ، العلاقات الدولية ، بيروت ، دار الحقيقة ،٢٠٠٠ ، ص٣٧٩ .

(٣٥) المرجع السابق ، ص٣٨٠ .

(٣٦) المرجع السابق ، ص٣٨٢ .

كمنظمة العفو الدولية ، والمنظمات الناشئة العديدة كمنظمة أخوات حول العالم[٣٧] .

وتسعى المنظمات غير الحكومية بعد التطور الذي شهدته في عقد التسعينات إلى خلق مجتمع مدني عالمي يراقب نشاطات وسياسات الدول في مجالات حقوق الإنسان والبيئة والقضايا الاجتماعية والإنسانية الأخرى . وأن بروز المجتمع المدني العالمي سيضعف من تحكم الدولة التقليدي ، سيساهم في زيادة الخيارات أمام الأفراد لإيجاد حلول مشتركة للقضايا البيئية والاجتماعية والإنسانية التي تواجه البشرية في الوقت الراهن[٣٨] .

لقد برزت على الساحة الدولية العديد من القضايا والمشكلات العالمية التي تحتاج إلى معالجة دولية وجماعية ، فهذه القضايا لم تعد قضايا محلية بعد ان تحول العالم إلى قرية كونية .

فقد حدث تدويل لكافة هذه القضايا ، وهي قضية البيئة والتلوث والتدهور البيئي المستمر والتصحر وتراكم النفايات وخاصة النووية والسامة التي أخذت مخاطرها تهدد البشرية[٣٩] على نطاق واسع وبدون قيود أو حدود . بالإضافة إلى ذلك هناك قضايا مثل قضية الانفجار السكاني والفقر والبؤس والبطالة والهجرة ، وقضايا حقوق الإنسان والحريات السياسية والمدنية ، وقضايا المخدرات ، والإرهاب والتطرف وغسيل الأموال . وهي قضايا عالمية تهتم بها المنظمات الدولية غير الحكومية ، وقد عقدت من أجل معالجتها العديد من المؤتمرات العالمية على أعلى المستويات السياسية في العالم[٤٠] .

وهكذا فقد أصبح العصر ، وهو عصر الشعوب وعصر التضامن والحلول الحوارية وعصر المنظمات غير الحكومية ، الدعامة الصلبة للمجتمع المدني . فهو عصر ينتقل

---

(٣٧) عبدالخالق عبدالله ، العولمة : جذورها وفروعها وكيفية التعامل معها ، عالم الفكر العدد الثاني ، أكتوبر/ ديسمبر ١٩٩٩ ، ص٨٤ .

(38) Paul Ekins, Anew World Order Grassroots Movements for Global Change London, Routledge 1992 .

(٣٩) عبدالخالق عبدالله ، المشكلات البيئية العالمية المعاصرة ، شؤون اجتماعية ، العدد ٣٤ ، ١٩٩٤ .

(٤٠) عبدالخالق عبدالله ، النظام العالمي الجديد ، السياسة الدولية ، العدد ٤ ، أبريل ١٩٩٦ .

فيه أسلوب السلطة الهرمية المطلقة إلى أساليب جديدة ، أساليب تفاوضية أفقية وليست عمودية ، تحتاج إلى كفاية وثقافة عميقة ومتنوعة وأجيال جديدة تقوم بالدور المطلوب[٤١] .

إن هذه المنظمات غير الحكومية ومن خلال نشاطاتها الواسعة والمتعددة ، ومن خلال الأدوار التي تقوم بها في المؤتمرات والندوات التي تعقدها لبحث ومعالجة القضايا المختلفة ، تمثل شكلاً من أشكال النشاط الدبلوماسي غير الرسمي ، وتسهم في حل المشكلات العالمية والوطنية وإحلال السلام وتحقيق الإستقرار في المجتمع الدولي ، وهي بذلك تشكل رديفاً مسانداً للدبلوماسية الرسمية الثنائية والمتعددة الأطراف . وفي نفس الوقت تفرض على حكومات الدول وصناع السياسة الخارجية فيها ضرورة التعامل مع نشاطات هذه المنظمات ، وبالتالي فإن هذا يرتب على الأجهزة الدبلوماسية والقائمين عليها في جميع الدول ضرورة تطوير أساليب العمل الدبلوماسي وإعداد وتدريب كوادر دبلوماسية قادرة على الاضطلاع بالمهمات الجديدة وغير التقليدية التي تفرضها التطورات والظواهر الدولية الحديثة ، حيث يحتاج القيام بهذه الوظائف إلى دبلوماسيين ذوي مهارات وكفاءات عالية وغير تقليدية .

سادساً : الدبلوماسية والتجارة الدولية

لا غَرو أن التجارة تعد من الموضوعات الأساسية التي تعنى بها الدبلوماسية ، فالمصالح التجارية للدول والسياسات الخاصة بالتجارة هي من أولى اهتمامات الدول ومن أكثر المسائل التي توليها الدول عنايتها ، وليس خافياً على المرء مطلقاً حقيقة أن الموضوعات التجارية والاقتصادية عادة ما تهيمن على السياسات الخارجية للدول وعلى دبلوماسيتها في مواجهة الدول الأخرى الأعضاء في المجتمع الدولي . وهكذا يغدو مطلوباً من الدبلوماسية المعاصرة أن تجعل من محاور اهتمامها معالجة الاختلافات التي قد تنشأ بين الدول بصدد الموضوعات المتعلقة بالتجارة الخارجية .

يلاحظ في هذا المجال أن الدول قد بدأت في ممارستها العملية على الفصل بين البعثات الدبلوماسية التي تعالج الجوانب السياسية من سياستها الخارجية وبين

---

(٤١) الحبيب الجنحاني ، ظاهرة العولمة الواقع والآفاق ، عالم الفكر ، العدد الثاني ، أكتوبر/ ديسمبر ١٩٩٨ ، ص٣٦ .

البعثات الدبلوماسية التي تناط بها مهمة الإشراف على الجوانب التجارية لعلاقاتها الخارجية مع الدول الأخرى . إلا أن ها الفصل لا يعني مطلقاً غياب التداخل في كثير من الحالات بين السياسة والتجارة في العمل الدبلوماسي ، فقد تصبح السياسة التجارية للدولة آداة موجهة لعلاقات الدول مع بعضها البعض ، حيث تستخدم التجارة في كثير من الحالات لدعم مصالح سياسية أو عسكرية .

فالدبلوماسية المعاصرة تتقاطع مع المصالح التجارية للدول ، كما أنها باتت أداة أساسية في رس معالم نظام دولي تجاري بين الدول ، خاصة بعد إنشاء عدد من المنظمات التجارية الدولية وأهمها منظمة التجارة العالمية التي غيّرت الوظائف التقليدية للدبلوماسية في مجال التجارة الدولية .(٤٢)

تمثلت الوظائف التقليدية للدبلوماسية بخصوص التجارة الدولية بالآتي : صناعة القواعد القانونية الدولية الناظمة للعلاقات الدولية التجارية ،خلق الإطار القانوني والبيئة السياسية المناسبة على الصعيد الثنائي والإقليمي وتسوية النزاعات الدولية . كما استخدمت الدبلوماسية أحياناً في إطار ما يسمى «بالدبلوماسية القمعية Coercive Diplomacy بغية فرض جزاءات اقتصادية على الدول لحملها على الانصياع لالتزاماتها وتعهداتها الدولية» .(٤٣)

ومرّت دبلوماسية التجارة الدولية بتطور بنيوي وموضوعي كبير عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية ، فقد أنشئت منظمات دولية عديدة معنية بصورة مباشرة أو غير مباشرة بمسائل التجارة مثل : الجات ومنظمة التجارة العالمية ، منظمة العمل الدولية ، مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بالتجارة والتنمية ، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ،

---

(٤٢) بخصوص منظمة التجارة العالمية انظر المؤلفات والدراسات التالية :

Krueger(ed), "The WTO as an International Organization", 1998; Jackson, " The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence", 1998.

وباللغة العربية :جمعة سعيد سويد ، «النظام القانوني لمنظمة التجارة العالمية . ليبيا : الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والاعلان ، ٢٠٠٢ ، ٧٣٦ص .

(43) R.Barston, "Modern Diplomacy", London and New York: Longman; 1997, p.158

الجماعة الأوروبية وغيرها من المنظمات الإقليمية العاملة في هذا المجال[٤٤] .

يستطاع القول أن تنامي عدد المنظمات والهيئات الدولية المعنية بالتجارة الدولية يرجع إلى اتساع حجم «جماعة الدول» ذاتها وإلى هيمنة المؤسسات الغربية على التجارة الدولية . ويضاف إلى هذه الأسباب عامل آخر هو انقسام العالم إلى شمال وجنوب واستمرار التناحر بينهما ، خاصة بعد اتساع الهوة التقنية والعلمية والاقتصادية والتنموية بين كل منهما ، مما دفع دول الجنوب إلى السعي لإنشاء ترتيبات تجارية بينها وإلى الإكثار من تكوين المنظمات الإقليمية المختصة بالتعاون التجاري .

لقد انطوى إنشاء الجات أيضاً ضمن منظومة الأمم المتحدة على تغير جوهري ومؤثر في دبلوماسية التجارة الدولية متعددة الأطراف ، فقد شكلت الجات أكثر المحاولات الدولية اكتمالاً في حينها لتنظيم التجارة الدولية جماعياً بين الدول الأعضاء في المجتمع الدولي[٤٥] . إلا أن إنشاءها لم يمنع من استمرار النزاعات التجارية بين الدول ، ومن أهم هذه النزعات وأشدها النزاع التجاري القائم بين الولايات المتحدة واليابان ودول الاتحاد الأوروبي ، والذي بات من السمات المميزة للتجارة الراهنة .

تستدعي المعطيات السابقة جميعها تحليل دبلوماسية التجارة الدولية أساساً على صعيد الدبلوماسية متعددة الأطراف من خلال التعرض للمنظمات الدولية الجماعية ، وأهمها منظمة التجارة العالمية ، وللمنظمات الإقليمية . وذلك دون إغفال دور الدبلوماسية التقليدية الثنائية في هذا المجال .

أ- دبلوماسية التجارة الدولية متعددة الأطراف

تعد منظمة التجارة العالمية من أهم المنظمات الدولية التي تمارس تحت مظلتها دبلوماسية متعددة الأطراف في مجال التجارة الدولية . ويضاف إلى هذه المنظمة العالمية عدد من المنظمات الإقليمية التي تسعى إلى التعاون أو التكامل التجاري والاقتصادي بين الدول الأطراف .

---

(٤٤) «الجات وأخواتها . النظام الجديد للتجارة العالمية ومستقبل التنمية العربية ، »بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٩٧ ، ص٤٤ وما بعدها .

(٤٥) إبراهيم العيسوي ، المرجع السابق ، ص١٣-١٤ .

١) منظمة التجارة العالمية

يمثل إنشاء منظمة التجارة العالمية تطوراً مهماً على صعيد التنظيم متعدد الأطراف للتجارة العالمية . وقبل إنشاء هذه المنظمة ، بذلت جهود عديدة لتنظيم التجارة الدولية على الصعيد العالمي كان أهمها : الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة ، الذي كان أساس تنظيم التجارة العالمية في الفترة الممتدة من عام ١٩٤٨ إلى عام ١٩٩٤ ، وهو الاتفاق الذي غدا معروفاً بالجات GATT .

يعد الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة معاهدة دولية ملزمة لأطرافها وهدفها الأساسي هو تحرير التجارة العالمية وإزالة العوائق والموانع الجمركية والتجارية التي قد تضعها الدول أمام تدفق السلع عبر الحدود الدولية . دخل الاتفاق حيز النفاذ في ١٩٤٨/١/١ ، والهدف الأساسي منه يتمثل في توسيع مجالات التجارة العالمية من خلال تخفيف وإزالة العوائق الجمركية التي قد تفرض على حركة تدفق السلع بين الدول . وتستند مجمل الأحكام الواردة في الجات إلى مبدأين أساسيين هما : عدم التمييز في تسيير التجارة العالمية ، وحماية الصناعة الوطنية عند الضرورة من خلال التعريفات الجمركية فحسب دون اعتماد أي قيد آخر[(٤٦)] .

عالجت الأحكام الواردة في الاتفاق العام عدداً من الموضوعات المهمة والحساسة أهمها : التجارة العابرة (تجارة الترانزيت) ، المناطق التجارية الحرة ، مقاومة الإغراق ، الإعانات ، تجارة الدولة والاتحادات الجمركية والمعاملة التفضيلية للدول الفقيرة ودول العالم الثالث ، التقييم الجمركي والإجراءات الجمركية .

تعرضت الجات إلى جملة من التحديات والصعوبات التي حالت إلى حدٍ ما بينها وبين تحقيق غاياتها ومقاصدها الأساسية ، فمبدأ المساواة وعدم التمييز لم يحترم دائماً من جانب الدول في تسيير التجارة العالمية ، خاصة في العلاقات التجارية بين دول الشمال والجنوب ، كما دعت الجات -بصفتها الهيئة الدولية الحكومية المختصة بتطبيق اتفاق الجات- إلى قبول تعريفات ثنائية بين الدول في مجال النسيج .

ومن الأسباب الأخرى التي أدت إلى عرقلة عمل الجات لجوء الدول الغنية والصناعية إلى ما يعرف «بالإجراءات الرمادية» من أجل الالتفاف والتحايل على أحكام الجات . تتمثل هذه الإجراءات باعتماد الدول لعدد من الترتيبات التجارية

---

(٤٦) جمعة سعيد سويد ، مرجع سابق ، ص١٣٩-١٥٠ .

من خلال اتفاقيات ثنائية تعقد فيما بينها ، ويكون الهدف من هذه الترتيبات زيادة صادراتها إلى الأسواق الخارجية أو تقييد الواردات إلى أسواقها الوطنية(٤٧) .

أما علة وصف هذه الإجراءات بالرمادية فهي أن هذه الترتيبات لا تتعارض مع مبادئ وأحكام الجات ولا تجيزها الجات صراحةً ، فهي تقع في منطقة وسطى بين الجائز والمحظور وفقاً لأحكام الجات .

ومن أشهر الموضوعات التي جرى تطبيق الإجراءات الرمادية بشأنها : اتفاقية الألياف المتعددة (MAF) لعام ١٩٦١ ، تقييد الصادرات الزراعية إلى دول الجماعة الأوروبية واللجوء إلى القيود غير التعريفية Measures of non - Tariff على التجارة لتقليص الواردات أو للحدّ منها .

أدت الأسباب المذكورة -إضافة إلى أسباب أخرى- إلى إيجاد بيئة غير صحيحة ومعقدة لضبط وتنظيم التجارة الدولية . كما عمدت الدول والشركات الدولية متعددة الجنسيات إلى تطوير شبكة جديدة من العلاقات التجارية مصحوبة بدبلماسية تجارية هدفها تجنب القيود التي قد تفرض على المبادلات الدولية التجارية من خلال المفاوضات وإنشاء مناطق حرة للتجارة مثل النافتا أو الدخول في تجمعات إقليمية اقتصادية وتجارية .

صفوة القول هي أن الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة والهيئة الدولية المنبثقة عنه تعد بمثابة مرحلة مؤقتة في تنظيم التجارة العالمية ، حيث بدت الحاجة ملحة إلى إنشاء منظمة عالمية تعنى بتنظيم موضوعات ومسائل التجارة الدولية . وقد جرى التوقيع بالفعل عقب انتهاء جولة أوروجواي على الوثيقة النهائية لهذه الجولة المتضمنة إنشاء منظمة التجارة العالمية أثناء المؤتمر الوزاري المنعقد في مراكش في المغرب بتاريخ ١٩٩٤/٤/١٥ . ومن المعلوم أن جولة أوروجواي التي بدأت بحضور (٩٧) دولة عام ١٩٨٦ وانتهت عام ١٩٩٤ بحضور (١٢٤) دولة كان لها تأثير كبير في التأسيس لنظام دولي تجاري تشرف عليه منظمة التجارة العالمية .

تعد منظمة التجارة العالمية المرجعية التنظيمية والمؤسسية لدبلوماسية التجارة الدولية ، فهي التي تشرف على تطبيق الاتفاقات الدولية التجارية متعددة الأطراف التي تمخضت عنها جولة أورجواي ، وهي التي تشرف أيضاً على تطبيق الاتفاقيات

---

(٤٧) المرجع السابق ، ص٢٣٩ وما بعدها .

الأخرى التي عقدت جراء جولات سابقة بعد أن جرى تطوير هذه الاتفاقيات .

٢) التكامل الإقليمي في مجال التجارة الدولية

من السمات المميزة للمجتمع الدولي المعاصر تزايد المنظمات الإقليمية التكاملية أو الانصهارية العاملة في التجارة العابرة لحدود الدول ، فالدول لم تعد تكتفي بإنشاء منظمات دولية تعاونية في هذا المجال ، حيث أنها باتت تقر بأن هناك درجة من الانسجام والتضامن فيما بينها تسمح لها بنقل جزء من وظائفها واختصاصاتها إلى شخص دولي مستقل تنشئه باتفاقها وبإرادتها المشتركة ليباشر هذه الاختصاصات في مجال التجارة الإقليمية أو العابرة لحدودها .

لقد باتت المنظمات الإقليمية التجارية شائعة في عالم اليوم ، وهي تختلف باختلاف البقعة الجغرافية المشمولة باختصاصها ، كما أنها تتمايز لجهة العضوية ولجهة الدور المناط بها .

من المنظمات الإقليمية الاقتصادية أو التجارية اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة (النافتا/NAFTA) . عقد هذا الاتفاق أساساً بين الولايات المتحدة وكندا المكسيك لإيجاد منطقة للتجارة الحرة بينها . واسعة النطاق جغرافياً . أرفق بالنافتا عدد من الصكوك الدولية الأخرى وأهمها تلك المتعلقة بالتعاون في مجال العمل والعمالة وفي التعاون البيئي . وقد أنشئ للنافتا سكرتارية مقرها في مدينة مكسيكو بمقتضى اتفاق وقّع بين الدول الأطراف عام ١٩٩٤ . ولا يجوز للسكرتاريا بمقتضى هذا الاتفاق استلام أية تعليمات أو أوامر من حكومة دولة من غير الدول الأعضاء في لجنة النافتا(٤٨) .

تهدف النافتا ، التي دخلت معاهدتها المنشئة حيز النفاذ في ١٩٩٤/١/١ ، إلى تقليص التعديلات والقيود التجارية الأخرى بين الدول الثلاث الأعضاء في النافتا خلال مدة (١٥) سنة ، أما الجهاز الرئيس في النافتا فهو لجنة التجارة الحرة المؤلفة من ممثلين على مستوى رفيع عن الدول الأعضاء الثلاث ، وهي تشرف على عمل لجان النافتا ومجموعات عملها كافة .

كما تطورت ظاهرة التنظيم الإقليمي في مجال التجارة والاقتصاد بصورة ملحوظة في أمريكا الوسطى واللاتينية ، ومن هذه المنظمات السوق المشتركة لأمريكا الوسطى ،

---

(48) Ph.Sandy and P.Klein, op.cit. pp.222ss.

المنظومة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والسوق المشتركة للمخروط الجنوبي (الأرجنتين ، البرازيل ، باراغواي وأوروجواي)(٤٩) .

وفي آسيا ، هناك عدد من المنظمات الدولية العاملة في مجال التجارة أهمها : منظمة التعاون الاقتصادي التي تضم : إيران ، أفغانستان ، باكستان ، وتركيا .

ولا يجب إغفال التجربة الأوروبية الثرية في مجال التكامل الإقليمي التجاري ، ولعل الجماعة الأوربية والاتحاد الأوروبي خير شاهدين على هذه الحقيقة .

ب) دبلوماسية التجارة الدولية:

تظهر أهمية الدبلوماسية الثنائية (الدبلوماسية التقليدية) في مجال التجارة الدولية بالنسبة للنزاعات التي قد تنشب بين الدول . لقد غدت أسباب النزاعات التجارية اليوم أكثر تعقيداً فالنزاعات التجارية اتسعت الآن لتشمل جملة من الموضوعات المتعلقة بالثروات والمصادر البرية والبحرية والجوية في آن معاً ، ولم تعد تقتصر على المبادلات التجارية الكلاسيكية ، كما بات مألوفاً اليوم رؤية النزاعات الدولية التجارية والمتعلقة بحرية الدخول إلى السوق ، فمن أهم السمات المميزة للنزاع التجاري بين الولايات المتحدة واليابان قيام اليابان عادةً بإبرام اتفاق اللحظة الأخيرة بعد مفاوضات تتعلق بفتح اليابان أسواقها لخدمات وسلع أمريكية محددة . فالدبلوماسية الثنائية هنا تؤدي دوراً مهماً ومركزياً في سبيل إيجاد حلول للنزاعات التجارية التي قد تنشأ بين الدول .

قد تتخذ النزاعات الثنائية المتعلقة بدخول البضائع للأسواق أكثر من صيغة ، فالنزاع الذي نشأ بين سنغافورة وماليزيا بخصوص المنتجات البتروكيماوية تركز على القيود التي تفرضها ماليزيا على الإذن بدخول المنتجات البتروكيماوية السنغافورية إلى أسواقها . وقد تؤدي النزاعات المتعلقة بالتجارة إلى إدخال منظمات إقليمية اقتصادية في نزاعات تتعلق بالعضوية وبعلاقاتها مع منظمات أخرى . فعلى سبيل المثال ، بقيت الصلات بين الجماعة الكاريبية (CARICOM) ومنظمة دول شرق الكاريبي (OECS) محدودة وضيقة . وفيما يتعلق فيهما ، فقد قبلت سورينام كدولة عضو في الجماعة الكاريبية عام ١٩٩٥ . بينما رفض طلب كل من هاييتي وجمهورية

(49) R. Barston, op.cit. p.163.

الدومينيكان بالحصول على عضوية هذه المنظمة(٥٠) .

إضافة إلى ما سبق ، قد تتمتع الدبلوماسية الثنائية بدور محوري أيضاً في مجال تسوية النزاعات المتعلقة بالمعونات والمساعدات التجارية . فقد تنشب نزاعات حول حجم المعونات أو حول المراجعات الدورية لتنمية الميزانيات أو الصناديق التجارية داخل المنظمات الإقليمية التجارية . وقد تشرط هذه المعونات أحياناً بوجوب احترام حقوق الإنسان أو بضرورة إشاعة الديمقراطية(٥١) .

فالدبلوماسية الثنائية ما زالت فاعلة على صعيد التجارة الدولية ، وما زالت تلعب دوراً كبيراً في جعل التجارة الدولية أداةً لخدمة الدبلوماسية ، كما قد تكون الدبلوماسية وسيلة لخدمة التجارة الدولية . فثمة تأثير متبادل بين الدبلوماسية والتجارة الدولية ولم يعد يقتصر هذا التأثير على الدول الكبرى ، فالدول الضعيفة قد تفيد أيضاً منه ، ومن ذلك أن الدبلوماسية الثنائية تعد وسيلة ناجعة لمعالجة النزاعات والمشكلات المتصلة بفكرة التنمية المستدامة وبإعطاء الدول النامية فرصاً أكثر في مجال التجارة الدولية بغية تحقيق التنمية المستدامة .

صفوة القول هي أن التجارة تمثل أحد الموضوعات الأساسية والحيوية للدبلوماسية . وقد باتت مهمة الدبلوماسيين الأولى العمل على مواءمة المصالح التجارية الوطنية لدولهم مع السياسة الخارجية لهذه الدول . وهي مهمة لم تعد الدبلوماسية التقليدية قادرة لوحدها على النهوض بها .

سابعاً : الدبلوماسية والبيئة

باتت دبلوماسية البيئة اليوم من أكثر السمات المميزة للدبلوماسية المعاصرة ، فقد أصبحت البيئة من الموضوعات الأساسية التي تبوأت سُدَّة الاهتمامات الدولية المعاصرة . لقد أصبحت قضايا البيئة جزءاً من الدبلوماسية المعاصرة في السبعينيات من القرن الماضي ، فأبرمت الدول منذ ذلك الحين إلى الآن مئات الاتفاقيات والمعاهدات ذات الصلة بقضايا البيئة .

---

(50) R. Barston, Ibid, p.163

(51) R. Bernal, "Regional Trade Agreement in the Western Hemisphere ", American University Journal of International Law Policy , vol.8, no4, 1993, pp.683-714

من المألوف إذاً أن يدخل الأشخاص الدوليون في مفاوضات واسعة وعديدة بغية التوصل إلى اتفاقيات ومعاهدات دولية بيئية . ولعل أهم الموضوعات المتعلقة بدبلوماسية البيئة أو بالمفاوضات الدولية الخاصة بقضايا البيئة : تحديد الخلفية الاجتماعية والتاريخية لنشوء دبلوماسية البيئة ، الكشف عن طبيعة الفاعلين الأساسيين ، خصائص دبلوماسية البيئة وآليات هذه الدبلوماسية .

أ- تطور دبلوماسية البيئة

انعقد أول مؤتمر عالمي بعد الحرب العالمية الثانية لمناقشة قضايا البيئة في ستوكهولم عام ١٩٧٢ . وقبل هذا المؤتمر كانت الموضوعات والقضايا المتعلقة بالبيئة تنظم بين الدول من خلال اتفاقات محدودة ، فقد اقتصر النطاق الموضوعي لأغلب الاتفاقات المعقودة قبل الحرب العالمية الثانية وبعدها على موضوعين أو ثلاثة من الموضوعات الخمسة الأساسية للحفاظ على البيئة وإدارتها وهي : الاختصاص ، الضبط والتنظيم . ولم تتطرق هذه الاتفاقات لموضوعات كالاستشارة العلمية أو للتطبيق المؤسسي للنظم البيئية المتفق عليها[٥٢] .

إضافة إلى مؤتمر ستوكهولم ، أسهم مؤتمر الأمم المتحدة المتعلق بالبحار والمنعقد منذ عام ١٩٧٣ إلى عام ١٩٨٢ في تطوير دبلوماسية البيئة بصورة جوهرية[٥٣] . لقد كانت قضايا البيئة البحرية واحدة من أهم القضايا المعروضة على المؤتمر وأعقدها . كما أن إدخال البيئة البحرية في إطار الولاية أو الاختصاص على : البحر الإقليمي ، المنطقة الاقتصادية المانعة وقاع البحار (المنطقة) أدى إلى ترسيخ فكرة أن المشكلات البيئية تعد من صميم الاستخدامات المختلفة للبحار مثل : الملاحة ، الصيد ، التنقيب عن النفط واستخراجه ومدّ الكابلات وخطوط الاتصال .

لقد بدأ الاهتمام الدولي بالبيئة وبمشكلاتها يتزايد في منتصف الثمانينات ، إلا أنه ظل مرتبطاً بالويلات البيئية التي تحدث بين الفينة والأخرى . فثمة صلة واضحة من الناحية التاريخية بين دبلوماسية البيئة والحوادث أو الكوارث البيئية . وما يؤكد هذا الأثر الكبير الذي تركته كارثة تشرنوبل على الجهود الدولية المتعلقة بحماية

---

(52) R. Barston, op.cit, pp.167-168.

(53) J. K Sebenuis,"Negotiating the Law of the Sea", Harvard University Press, 1984, p312.

البيئة ، حيث كانت أساساً لدعوات عديدة موضوعها ضرورة مراجعة القواعد الدولية المعمول بها في هذا المجال . كما دفعت هذه الحادثة الدول إلى الشروع باعتماد ضوابط ومعايير بيئية أوسع من تلك التي كان معمول بها قبل وقوع الكارثة ، فباتت تحرص على اعتماد تدابير تحفظية ووقائية تتعلق بالحفاظ على البيئة وبإدارتها . أصبحت دبلوماسية البيئة المعاصرة أكثر ارتباطاً بالخبرات العلمية والفنية وبآراء الخبراء والمختصين في مجال البيئة ، وهكذا غدت المفاوضات الدولية المتعلقة بالبيئة تجري بحضور هؤلاء الفنيين والخبراء وبمعرفتهم . ومما عزّز الاقتران بين العلم ودبلوماسية البيئة طبيعة المشكلات البيئية المستحدثة مثل : ثقب الأوزون وازدياد سخونة الكرة الأرضية . فالموضوعات البيئية بطبيعتها موضوعات ذات طابع فني أو تقني وتحتاج لتنظيمها ولضبطها إلى الدراية والاختصاص .

من العوامل الأخرى التي أبرزت أهمية دبلوماسية البيئة مؤتمر الأمم المتحدة المتعلق بالبيئة والتنمية المعروف بمؤتمر ريو . فهذا المؤتمر الذي انعقد عام ١٩٩٢ أوضح للمجتمع برمته أهمية القضايا البيئية . وساهمت آليات الرصد والمتابعة التي ابتدعها المؤتمر ، والمتمثلة في تقديم التقارير الدورية ولقاءات المراجعة بين الدول الأطراف في الاتفاقات التي تمخض عنها المؤتمر ، في إيلاء عناية فائقة بدبلوماسية البيئة وتكريسها على الصعيد الدولي .

وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أن استخدام التدمير البيئي كوسيلة سياسية - عسكرية في الحرب وفي النزاعات المسلحة كان له أثر مهم جداً في دفع الدول إلى إيلاء العناية بدبلوماسية البيئة ، وقد بدا هذا الأمر جلياً عقب تدمير العراق لحقول النفط في الكويت ١٩٩١ إبّان احتلاله للكويت .

ب- الفاعلون الأساسيون في دبلوماسية البيئة

لا تقتصر دبلوماسية البيئة على أشخاص المجتمع الدولي الحكومي فقط ، فهي تضم أيضاً قطاعاً واسعاً من أشخاص العلاقات الدولية مثل المنظمات غير الحكومية[٥٤] . فالفاعلون الأساسيون في دبلوماسية البيئة هم : الدول ، المنظمات

---

(54) P.Willetty, "Transnational Actors and Changing World Order", International Peace Research Institute , Meigaku, Occsional Paper Series no17

الدولية الحكومية والمنظمات غير الحكومية .

يؤدي اتساع عدد الفاعلين في دبلوماسية البيئة إلى صعوبات عملية وفنية في تنظيم المؤتمرات المتعلقة بالبيئة ، فتزايد أعداد الوفود جعل تنظيم هذه المؤتمرات وإدارة المفاوضات الجارية تحت مظلتها أمراً ليس يسيراً .

ويلاحظ في هذا المجال أن المؤتمرات البيئية المعاصرة تختلف إلى حدّ ما عن المؤتمرات الأولى التي كانت تعقد لأغراض التدارس في قضايا ذات أهمية كونية أو عالمية تشارك في المفاوضات الدائرة بصددها حوالي (٥٠) دولة في العادة ، ومن ذلك مؤتمر فيينا الخاص بحماية طبقة الأوزون(٥٥) والمفاوضات التي جرت برعاية الأمم المتحدة بشأن اتفاقية - أساس للتلوث(٥٦) . ومن المألوف في المؤتمرات الدولية المتعلقة بالبيئة أن تنضم دول أخرى إلى المفاوضات من غير الدول التي بدأت في التفاوض منذ بدء المؤتمر ، وعادةً ما يحدث ذلك عند اقتراب الدول المشاركة في المؤتمر من التوصل إلى إبرام معاهدة دولية .

ومن الجدير بالذكر أن المنظمات الدولية احكومية باتت تعد اليوم من أهم الفاعلين الدوليين في مجال دبلوماسية البيئة . فقد أصبحت هذه المنظمات تقوم بدور متعدد الغايات والأغراض في هذا الصدد ، فهي تقوم بوضع جدول أعمال المؤتمرات المتعلقة بالبيئة ، كما تقوم أيضاً بإعداد الدراسات المتخصصة وبمعاونة مجموعات العمل وبالإشراف على وضع مشاريع المعاهدات والاتفاقيات الدولية وإدارة المؤتمر . وتساهم في أحيان كثيرة في مراجعة وتعديل الاتفاقيات البيئية الموجودة أو النافذة .

لقد أدّى تزايد دور المنظمات الدولية الحكومية في مجال دبلوماسية البيئة إلى قيام هذه المنظمات من خلال موظفيها الدوليين ورؤسائها التنفيذيين بوضع برامج خاصة بها في مجال البيئة . وقد تضمنت هذه البرامج نظريات وأفكاراً رائدة لتطوير نظم الحماية البيئية وإدارة الموارد البيئية .

ويلاحظ أن المنظمات الدولية الحكومية لم يقتصر دورها في دبلوماسية البيئة على المساهمة في رعاية المؤتمرات البيئية و وضع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة ، بل إن دورها امتد الآن ليشمل المشاركة في متابعة ورصد تطبيق الاتفاقيات

---

(55) International Legal Materials, vol.26,1987, pp, 1516ss.

(56) UNDEP/LBA/IG..2/7 (1995), Ch. 10.

الدولية البيئية . ومن الشائع اليوم أن تعمد المنظمات الدولية إلى الاستناد للصلاحيات المنوطة بها بمقتضى اتفاقية دولية معينة للنهوض بأعباء ومسؤوليات أخرى تقع ضمن نطاق اتفاقية دولية أخرى . فقد حاولت سكرتارية اتفاقية بازل ، المنوط بها جملة من المسؤوليات الخاصة بانتقال الفضلات الضارة عبر الحدود ، توسيع اختصاصاتها وصلاحياتها بصورة جعلتها تتنازع في مجال البيئة مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الملاحة الجدية الدولية .

جـ- المؤتمرات الدولية المتعلقة بالبيئة

لا عَرو أن المؤتمرات الدبلوماسية الجماعية أو متعددة الأطراف هي من أهم آليات دبلوماسية البيئة ، وعادةً ما تقوم هذه المؤتمرات بإنشاء لجان فرعية ومجموعات عمل متخصصة لصياغة النص النهائي الذي سيتفق المشاركون عليه ويقومون بإقراره . وقد طورت بعض المؤتمرات الدولية آليات جديدة أهمها : الاجتماعات التحضيرية ، والمفاوضات الوزارية .

من أكثر السمات المميزة للمؤتمرات الدولية البيئية التنوع الكبير في حجم وتكوين الوفود المشاركة بالنظر للأنماط الأخرى للدبلوماسية الجماعية أو متعددة الأطراف . أما الأسباب الكامنة وراء هذه الظاهرة فتتمثل في أن المسائل المتعلقة بالبيئة لا تخص جهة أو جهات معينة فحسب ، فالحماية الدولية للبيئة تعنى بها على المستوى الدولي هيئات وأجهزة عديدة ، فتأتي وفود الدول المشاركة مؤلفة من ممثلين عن وزارات وجهات متعددة مثل وزارات البيئة والتنمية والسياحة والبحث العلمي والبلديات والاقتصاد . يشار في هذا الخصوص إلى أن تحديد الوزارة التي ستقود وفد الدولة وتدير جلسات المؤتمر باسم دولتها عادةً ما يكون مصدراً للخلاف . ولعل الضابط الأساسي في تحديد هذه الوزارة يكون موضوع المؤتمر والمسائل البيئية المطروحة أمامه . ومن جهة أخرى ، فإن الموضوعات التي سيركز وفد الدولة عليها تختلف باختلاف الهيئة أو الوزارة التي ستترأس الوفد ، فوزارة الخارجية ستولي اهتمامها وعنايتها لمقتضيات الأمن الوطني للدولة التي ستترأس وفدها ، وللعلاقات السياسية والخارجية مع الدول الأخرى . والوضع يختلف تماماً فيما لو ترأست هيئة أو وزارة تقنية أو متخصصة الوفد ، حيث ستركز على المسائل التقنية . وفي الغالب لا تقوم الدول بنقل رئاسة وفدها من وزارة متخصصة إلى أخرى أثناء المفاوضات وأعمال

المؤتمر كي لا تتأثر أولوياتها ومصالحها .

تعتمد قدرة وفد الدولة المفاوض على عدد من المعطيات والمعايير أهمها : خبرة الوفد المفاوض في هذا المجال ، المهارات الدبلوماسية لدى أعضاء الوفد والمشاركة في لجان المؤتمر وأعماله الجانبية غير الرسمية .

أما فيما يتعلق بقدرة المؤتمر ذاته ، فإنها تعتمد على الدور المناط بالمؤتمر وعلى رؤساء اللجان الفرعية المنبثقة عنه وعلى أعمال مجموعات العمل في تحقيق الاتفاق بين المشاركين حول المسائل الرئيسة الواجب إدخالها في نص المعاهدة .

ويلعب رئيس المؤتمر عادةً دوراً مهماً في تحديد زخم المفاوضات وحجم تأثيرها ، فهو الذي يضع جدول الأعمال -بمعاونة السكرتاريا طبعاً- وهو الذي يشرف على وينسق جهود المشاركين في إطار وضع مشروع المعاهدة ويدير المشاورات بينهم . ويجدر برئيس المؤتمر كي يتمكن من إنجاحه أن يحافظ على حياديته وموضوعيته .

من الوسائل المستحدثة التي طوّرت بهدف زيادة فاعلية المؤتمرات الدولية اللجوء إلى استخدام أجندات العمل المتضمنة للأفكار والمبادئ الرئيسة والعامة التي ستعمل الدول والمنظمات الدولية على تحقيقها مستقبلاً ، ومثال ذلك الأجندة ٢١ التي تبناها المشاركون في مؤتمر ريو عام ١٩٩٢ .

كما طورت الدول المشاركة في المؤتمرات البيئية الجماعية أسلوباً جديداً مضمونه استعمال أوراق غير رسمية وعدم اللجوء إلى تحرير محاضر بجلسات المؤتمر ، وذلك لمعالجة تعقيدات وصعوبات دبلوماسية البيئة . وقد ساعد هذا الأسلوب في تحقيق النجاح للمرحلة التحضيرية من المناقشات وفي تطوير أسلوب التراضي أو الإجماع السلبي في اعتماد مقررات المؤتمر والمعاهدات المتمخضة عنه .

أما العوامل المؤثرة سلباً على قدرة ونجاعة دبلوماسية البيئة متعددة الأطراف ، فتتمثل في النزعة التي يظهرها بعض المشاركين في مؤتمرات البيئة أثناء المفاوضات المتضمنة عدم قبولهم لأجزاء محددة من نص الاتفاق المتوخى تحقيقه .

ومن العوامل الأخرى التي قد تعرقل المفاوضات المتعلقة بالبيئة حجم القضايا البيئية التي ستكون محلاً لعدم اتفاق المشاركين في المؤتمر . من الأمثلة الواضحة على هذا الخلاف بين الدول الأفريقية والدول الأخرى في مجموعة الـ ٧٧ حول إعطاء الأولوية لأفريقيا في مفاوضات مقاومة التصحر . وقد تكون الترتيبات المالية كذلك محلاً لعدم اتفاق الدول ، فقد وضعت مجموعة الـ ٧٧ على الأحكام المالية المقترحة

في الأجندة ٢١ أثناء مؤتمر ريو حوالي (٤٠) تعديلاً .

استحدثت دبلوماسية البيئة عدداً من الأساليب والوسائل الهادفة لمعالجة لحظات الإخفاق والتوتر والفشل التي قد تعترض امفاوضات البيئية ، وذلك لتحقيق أكبر قدر من الانسجام والتوافق بين المشاركين في المؤتمرات الدولية للبيئة . ومن هذه الأساليب : تسمية شخص معين ليقوم بالتوصل إلى اتفاق بين الفرقاء ، اللجوء إلى مجموعات الاتصال التي تكون مهمتها التقريب بين الفرقاء والجلسات المغلقة بين رؤساء الوفود المشاركة . ومن هذه الأساليب أيضاً قيام رئيس المؤتمر بتقديم نص جديد معدّل للنص محل الخلاف .

وبما أن الهدف الأساسي من المؤتمرات الدولية المتعلقة بالبيئة هو التوصل إلى نظام بيئي بصدد المسألة قيد البحث ، فمن الطبيعي أن يتمخض المؤتمر عن صكوك دولية رسمية مثل المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات والبروتوكولات . كما يصدر عن هذه المؤتمرات أيضاً صكوك غير رسمية مثل المبادئ التوجيهية والإعلانات والوثائق الختامية . فالمؤتمرات البيئية تنتهي إلى إيجاد قواعد ملزمة قانونياً وأخرى غير ملزمة إلا أدبياً وأخلاقياً .

وقد يثار التساؤل حول الأسباب المؤدية إلى اختيار الصكوك الاتفاقية الملزمة أو إلى اختيار الصكوك الإعلانية . يظهر من استقصاء عدد لا بأس به من مؤتمرات البيئة أن هذا الاختيار يكون عادةً بالنظر إلى : عدد الأطراف المشاركين في المؤتمر ، السياق الخاص بالمفاوضات ، الأغراض المرجوة من انعقاد المؤتمر ، وقبل ذلك كله طبيعة الالتزامات التي اتفقت الدول المشاركة عليها .

لقد أدى إزدياد الاعتماد في الاتفاقات الناشئة عن مؤتمرات البيئة على «لغة موصوفة» Qualified Language إلى التفرقة بين ما يسمى «بالقانون الصلب» Hard Law وبين ما يعرف «بالقانون الغض» Soft Law . والصكوك الإعلانية التي تصدر عن مؤتمرات البيئة تنتمي في الغالب إلى «القانون الغض» ، أي إلى جملة من القواعد القانونية غير المستجمعة شروط وأركان نشوئها كافة ، فهي تعبّر في الغالب عن الركن المعنوي للعرف الدولي ، المتمثل بالاعتقاد في الالتزام ، بانتظار أن يتوافر لها ركن الممارسة والسلوك المتكرر لتغدو قانوناً صلباً . وبمعنى آخر فإن القانون الغض يمثل قواعد قانونية في طور النشوء والتكوين . وليس خافياً أن دبلوماسية البيئة تتميز باعتمادها على الصكوك والأسناد الدولية ذات الطابع الإعلاني ، وهي صكوك ليست

ملزمة من الناحية القانونية إلا ن تكرار مضمونها ومحتواها قد يساهم في نشوء قواعد قانونية ملزمة .

كما تميزت دبلوماسية البيئة أيضاً باستحداثها نوعاً جديداً من الاتفاقيات الدولية هي «الاتفاقيات – الإطارية» ، حيث يتضمن هذا النوع من الاتفاقيات الدولية المبادئ والمرتكزات العامة دون الدخول في التفاصيل اللازمة لإعمال هذه المبادىء . وبمعنى آخر ، تشمل الاتفاقية – الإطارية «برنامج عمل» اتفقت عليه الدول الأطراف ، على أن تقوم لاحقاً بعقد اتفاقات وبروتوكولات متممة لما انعقدت عليه إرادتها في الاتفاقيات الإطارية . ومن هذه الاتفاقيات : الاتفاقية الإطارية الخاصة بالتغير المناخي واتفاقية برشلونة .

كما لجأت دبلوماسية البيئة أيضاً إلى استخدام القواعد التوجيهية التي يمكن تطبيقها بشكل سريع على المشكلات البيئية ، إذا ما قورنت من هذه الناحية مع الصكوك الاتفاقية التي قد يتأخر نفاذها كثيراً إذا ما أحجمت الدول عن التصديق عليها .

ثامناً: دبلوماسية حقوق الإنسان

تتصف الحقبة الراهنة من تاريخ المجتمع الدولي بهيمنة خطاب حقوق الإنسان وبشيوع المفردات الخاصة بحماية حقوق الإنسان ، وهو خطاب غدا اليوم عالمياً وجالباً للعديد من الأنصار والمدافعين عن مضامينه . لقد باتت مسألة حقوق الإنسان من بين أكثر المسائل أهمية في العلاقات الدولية ، وغدت بؤرة للنشاطات الدبلوماسية للدول داخل المنظمات الدولية العالمية والإقليمية على السواء . إن انشغال الدبلوماسية بمسائل حقوق الإنسان لم يأت من العدم فإذا كان القانون الدولي التقليدي ، وكذلك الحال بالنسبة للدبلوماسية التقليدية ، يعد حقوق الإنسان وعلاقة الدولة بسكانها أمراً داخلياً لا شأن للدول الأخرى وللجماعة الدولية به ، فإن هذه السلطة المطلقة أصبحت اليوم ضرباً من التاريخ . لقد اعترفت القوانين الداخلية للدول في بداية الأمر بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد ، وبعد ذلك طفقت الدول تهتم بحماية حقوق الإنسان على الصعيد الدولي . وقد نجم عن ذلك اهتمام القانون الدولي بالإنسان وبحقوقه ، إلا أن تطورت الحماية الدولية لحقوق الإنسان إلى درجة أدت إلى ظهور القانون الدولي لحقوق الإنسان ودبلوماسية حقوق الإنسان .

لم تعد سيادة الدول حجر عثرة ضد حماية حقوق الإنسان(٥٧) ، كما أن الدبلوماسية لم تبق أسيرة فكرة تنظيم العلاقات المتبادلة والثنائية بين الدول فحسب ، فأصبحت الحياة الدولية تشمل ولادة «الفرد» كشخص من أشخاص القانون الدولي ، وغدا المجتمع المعاصر محكوماً اليوم بجملة من القواعد القانونية المنصبة على حماية الفرد وحقوقه .

يستطاع القول أن دبلوماسية حقوق الإنسان ليست من جنس الدبلوماسية التقليدية ، فهي ليست دبلوماسية سياسية محضة(٥٨) ، وذلك لأنها محكومة في الأساس بأمرين هما : القواعد والمبادئ والمعايير التي تضمنتها الصكوك الدولية المختلفة والمتنوعة الخاصة بحقوق الإنسان وفي آليات الحماية التي أنشأتها الدول والمجتمعات الدولية بغية متابعة ورصد احترام الدول للقواعد والمبادئ المقررة في مجال الحماية الدولية لحقوق الإنسان .

أ) مصادر الحماية الدولية لحقوق الإنسان

تتنوع مصادر الحماية الدولية لحقوق الإنسان إلى مصادر إعلانية غير ملزمة من الناحية القانونية وإلى مصادر ملزمة .

١) المصادر الإعلانية لحقوق الإنسان

تتخذ المصادر الإعلانية المتعلقة بحقوق الإنسان في العادة صورة توصيات صادرة عن منظمات دولية أو إعلانات قد تصدر عن مؤتمر دولي أو أحد أجهزة المنظمات الدولية . وبغض النظر عن التسمية التي قد تطلق على الصك الدولي المتضمن لهذه المصادر الإعلانية ، فإن السمة المميزة لها أنها ليست صكوكاً دولية ملزمة من الناحية القانونية . وهي خاصية تتوافر في الإعلانات التي تصدرها المنظمات العالمية ، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨) وغيره من الإعلانات المتعلقة بحقوق

---

(٥٧) باسيل يوسف «سيادة الدول في ضوء الحماية الدولية لحقوق الإنسان» ، أبوظبي : مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، ٢٠٠١ ، ص٨٥ وما بعدها .

(٥٨) باسيل يوسف ، «دبلوماسية حقوق الإنسان : المرجعية القانونية والآليات» ، بغداد : بيت الحكمة ، ص٣ .

الإنسان التي أصدرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وفي الإعلانات الإقليمية مثل الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته (١٩٤٨) . فالإعلانات هذه هي في الأساس قرارات صادر عن منظمات دولية على هيئة توصيات غير ملزمة قانونياً .

ولا تختلف البيانات الختامية أو الوثائق الختامية الصادرة عن مؤتمرات تتعلق بحقوق الإنسان الإعلانات التي تتبناها المنظمات الدولية في صورة توصيات من ناحية إلزاميتها ، رغم أن إعدادها ووضعها وصياغتها تكون من خلال مفاوضات تجري في إطار مؤتمر دولي حكومي .

صفوة القول أن هذه الصكوك الإعلانية لا تؤدي إلى ولادة حقوق لمنفعة الأفراد ولا ترتب التزامات على عاتق الدول ، فهي لا تنطوي في الأساس إلا على قيمة معنوية أو سياسية(٥٩) ، فهي تعد بمثابة ترجمة لأخلاق دولية وتعبر عن أمنية أكثر من احتوائها للالتزامات ثابتة ودقيقة .

قد يكون من الملائم في هذا المقام التطرق إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على وجه التحديد ، لما له من أهمية كبيرة في مجال دبلوماسية حقوق الإنسان . رغم الأهمية التاريخية والسياسية للإعلان ، إلا أنه لا يتمتع بقيمة قانونية تختلف عن تلك المقررة لتوصيات الجمعية العامة التابعة للأمم المتحدة . فالإعلان بصفته توصية صادرة عن الجمعية العامة لا يرتب التزامات على عاتق الدول ، وهو لا يمثل أيضاً مصدراً مباشراً للقانون الدولي لحقوق الإنسان .

يوصف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأنه تعبير عن اتفاق وتوافق الدول على «خير مشترك» تسعى الشعوب والأمم جميعها لبلوغه . ولذلك فإن هذا التوافق لم يتخذ -على حد تعبير مدام روزفلت- صيغة معاهدة دولية أو اتفاق دولي ملزم ، وهو لا يهدف إلى ترتيب آثار قانونية ملزمة بذاته ، فهو عبارة عن «إعلان مبادئ» بشأن الحقوق والحريات الأساسية الواجب الاعتراف بها للإنسان . وقد أقرت المحاكم الوطنية للدول هذه الفكرة ، حيث أوضح مجلس الدولة الفرنسي أن مجرد نشر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في الجريدة الرسمية لا يسمح بوضع الإعلان في مصاف النصوص الدبلوماسية التي جرى التصديق عليها ونشرها بموجب قانون ،

(59) F. Sudre, "Driot International et European des Droit de l'Homme", Paris: PUF, 1999, pp.113.

والتي تتمتع بمقتضى المادة (٥٥) من الدستور الفرنسي بسلطة أعلى من تلك الممنوحة للقانون الداخلي . وقد خلص مجلس الدولة في حكمه الصادر في ١٩٨٤/١١/٢٣ إلى أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لا يصلح أن يكون محلاً للتمسك بأحكامه ونصوصه أمام الأجهزة القضائية الوطنية بصفته هذه .

٢) الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان(٦٠)

إن الصكوك الاتفاقية وحدها التي ترتب التزامات قانونية على عاتق الدول في مجال «حقوق الإنسان» ، وهي وحدها التي تعكس إرادة الدول بالالتزام صراحة في هذا المجال . وحتى تكون الدولة ملزمة بهذه الاتفاقيات لا بد من توافر أمرين مجتمعين هما :

أ - يجب أن تكون الدولة طرفاً في الاتفاقية ، أي أنها يجب أن تكون قد عبّرت عن رضاها بالالتزام في المعاهدة ، ويشار في هذا المجال إلى أن السواد الأعظم من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان هي من الاتفاقيات الارتسامية التي لا تكون نافذة -كما هو معلوم- بمجرد التوقيع عليها من جانب الدول ، بل لا بد من إجراء لاحق على التوقيع تعبر الدولة بمقتضاه عن رضاها النهائي في الالتزام بالمعاهدة . وهذا الإجراء يتخذ في العادة هيئة التصديق على الاتفاقية ، وقد يتخذ أيضاً صيغة القبول أو الموافقة أو الانضمام .

ب- إضافة إلى الشرط السابق ، فإن الاتفاقية حتى تلزم الدول الأطراف فيها يجب أن تكون داخلة حيز النفاذ . فقد يكون نفاذ الاتفاقيات عموماً ، واتفاقيات حقوق الإنسان من بينها ، رهناً بتحقق عدد محدد من تصديقات الدول ، فلا تدخل الاتفاقية حيز النفاذ قبل حصولها على هذا العدد . هذا وقد دأبت اتفاقيات حقوق الإنسان على اشتراط إيداع (٣٥) وثيقة تصديق أو انضمام كي تصبح نافذة ، إلا أن عدداً منها يشترط عدداً مختلفاً .

تقسم اتفاقيات حقوق الإنسان عادة بحسب نطاق تطبيقها المكاني إلى اتفاقيات عالمية وأخرى إقليمية .

---

(٦٠) باسيل يوسف ، مرجع سابق ، ص١٩-٣١ .

أ. الاتفاقيات العالمية المتعلقة بحقوق الإنسان

تجد هذه الاتفاقيات أصولها في الأنشطة الدبلوماسية للأمم المتحدة وللوكالات الدولية المتخصصة ، وهي تنقسم في العادة إلى اتفاقيات عامة وإلى اتفاقيات خاصة .

فيما يتعلق بالاتفاقيات العالمية ذات المحتوى العام ، فإن أهمها يتمثل في : العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦) .

لقد تبنت الجمعية العامة العهدين في ١٩٦٦/١٢/١٦ ، وقد دخل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حيز النفاذ في ١٩٧٦/١/٣ بعد إيداع وثيقة التصديق الخامسة والثلاثين ، وقد صادقت عليه إلى الآن حوالي (١٤٣) دولة . أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، فقد دخل إلى حيز النفاذ في ١٩٧٦/٣/٢٣ بعد إيداع (٣٥) وثيقةً تصديق عليه ، وبلغ عدد الدول المصادقة عليه حتى اليوم حوالي (١٤٥) دولة . وقد دخل البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حيز النفاذ في ١٩٧٦/٣/٢٣ أيضاً ، وهو البروتوكول الخاص بشكاوى الأفراد أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي أنشأها العهد لرقابة احترام الدول الأطراف لأحكامه . كما جرى إلحاق بروتوكول اختياري ثانٍ بالعهد في ١٩٨٩/١٢/١٥ ، وهو متعلق بإلغاء عقوبة الإعدام ، وقد دخل حيز النفاذ في ١٩٩١/٧/١١ .

أما فيما يتعلق بالاتفاقيات العالمية لحقوق الإنسان ذات الطابع الخاص ، فإنها -خلافاً للاتفاقيات العامة- لا تتضمن تنظيماً أو معالجة شمولية لجمل أو لمختلف الحقوق والحريات المعترف بها ، بل تقتصر على حماية حق بعينه أو على حماية حقوق فئة مخصوصة . فهي اتفاقيات لا تقر بالحق على وجه العموم ، بل تتضمن معالجة قانونية تفصيلية وواسعة لأحد الحقوق المعترف بها أو تنظيماً قانونياً متشعباً ومفصلاً لحقوق فئة من الفئات المحرومة أو الضعيفة .

من الأمثلة على هذا النوع من اتفاقيات حقوق الإنسان : اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والقضاء عليها (١٩٤٨) ، الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالقضاء على الرق ، الاتفاقية الدولية المتعلقة بالقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري (١٩٦٥) ، الاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئ (١٩٥١) ، اتفاقية حقوق الطفل (١٩٨٩) والاتفاقية الدولية المتعلقة بالقضاء على التمييز في مجال التعليم (١٩٦٠) .

ب. الاتفاقيات الإقليمية الخاصة بحقوق الإنسان

تعزى الحماية الإقليمية لحقوق الإنسان في الأساس إلى دبلوماسية المنظمات الإقليمية وأهمها : مجلس أوروبا ، منظمة الدول الأمريكية ، منظمة الوحدة الأفريقية وجامعة الدول العربية ومن الملاحظ في هذا الخصوص أن القارة الآسيوية تفتقد ، خلافاً للأقاليم الأخرى ، لاتفاقية إقليمية تتعلق بحقوق الإنسان .

على الصعيد الأوروبي ، تمثل الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية المعقودة في ١٩٥٠/١١/٤ ، والتي دخلت حيز النفاذ في ١٩٥٣/٩/٣ ، أول اتفاقية أوروبية جماعية تعقد في إطار مجلس أوروبا . وهي من الصكوك الدولية الاتفاقية الفعالة والمؤثرة جداً في مجال حماية حقوق الإنسان على الصعيد الإقليمي . ولعل جِدّة الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لا تكمن في قائمة الحقوق المعترف بها في مجال الاتفاقية ، بل في الآليات المؤسسية التي استحدثتها الاتفاقية من اجل رقابة احترام الدول الأطراف لأحكامها وللحقوق المقررة بمقتضاها . فقد استحدثت الاتفاقية من خلال البروتوكول الحادي عشر الملحق بها ، والذي دخل حيز في ١٩٩٨/١١/١ ، محكمة أوروبية دائمة لحقوق الإنسان ذات ولاية إجبارية في مواجهة الدول الأطراف في الاتفاقية .

ومن الاتفاقيات الأوروبية التي تطرقت إلى حماية حقوق الإنسان على الصعيد الأوروبي معاهدة أمستردام المعدّلة لمعاهدة الاتحاد الأوروبي (معاهدة ماستريخت) المعقود في ١٩٩٧/١٠/٢ ، والتي دخلت حيز النفاذ في ١٩٩٩/٥/١ . لقد أكدت معاهدة أمستردام على أن الاتحاد الأوروبي مؤسس في المقام الأول على مبادئ الحرية والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية . وعلى دولة القانون ، وهي مبادئ مشتركة ومتعارف عليها من جانب الدول الأعضاء في الاتحاد كافة .

أما على الصعيد الأمريكي ، فإن أهم اتفاقية خاصة بحقوق الإنسان هي الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان التي اعتمدتها الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية في سان جوزيه في ١٩٦٩/١١/٢٢ ، ودخلت حيز النفاذ في ١٩٧٨/٧/١٨ . ومازالت الولايات المتحدة إلى اليوم خارج مجموعة الدول التي صادقت على هذه الاتفاقية .

أما بخصوص القارة الأفريقية ، فيستطاع القول أن الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب ، الذي اعتمده مؤتمر منظمة الوحدة الأفريقية في نيروبي بتاريخ

٢٧/٦/١٩٨١ ، يمثل مرحلة مهمة من مراحل تطور حماية حقوق الإنسان على المستوى الأفريقي . إن هذا الميثاق الذي دخل حيز النفاذ في ٢١/١٠/١٩٨٦ يعطي الأولوية لحقوق الشعوب . وهكذا تظهر المواد من ٢١ إلى ٢٦ من الميثاق ، وهي المواد المخصصة لمعالجة حق الشعوب في تقرير المصير ، بأنها تعبير عن النزعة المعاصرة في القانون الدولي لحقوق الانسان الداعية إعطاء حقوق الإنسان «بعداً جمعياً» و على الإقرار بحقوق الجماعات بصفتها هذه .

أما بالنسبة للعالم العربي(٦١) ، فإن الاتفاقية الإقليمية الوحيدة المتعلقة بحقوق الإنسان هي الميثاق العربي لحقوق الإنسان ، الذي تبنته جامعة الدول العربية في القاهرة بتاريخ ١٥/٩/١٩٩٤ . ومن المعلوم أن الميثاق العربي لحقوق الإنسان يشترط لنفاذه تصديق سبع دول من الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية ، لكنه لم يحصل على تصديق أي منها حتى الآن ، مما يعني أنه لم يدخل حيز النفاذ ولا يرتب التزامات على عاتق الدول .

ب - آليات دبلوماسية حقوق الإنسان

يمكن تقسيم الآليات الخاصة بدبلوماسية حقوق الإنسان إلى آليات مؤسسية وأخرى اتفاقية أو تعاهدية ناشئة عن عدد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان .

١) الآليات المؤسسية

تتمثل الآليات المؤسسية الخاصة بدبلوماسية حقوق الانسان بالأجهزة العاملة في إطار المنظمات الدولية بمختلف أنواعها وتقسيماتها . وسيجري التركيز في هذا المقام على الأجهزة التابعة للأمم المتحدة لأنها الأجهزة المؤسسية المؤثرة في دبلوماسية حقوق الإنسان على الصعيد العالمي وليس على نطاق جغرافي معين(٦٢) .

---

(٦١) انظر في هذا الخصوص على سبيل المثال : أحمد الرشيدي وعدنان السيد حسين ، «حقوق الإنسان في الوطن العربي» ، دمشق : دار الفكر ، ٢٠٠٢ ، ص٢٤٠ ، رضوان زيادة ، «مسيرة حقوق الإنسان في العالم العربي» ، بروت : المركز الثقافي العربي ، ٢٠٠٢ ، ص٦٣-١٤٢ .

(62) Rhona Smith, op.cit, pp.53-80.

ومن أهم الأجهزة الرئيسة المرتبطة بدبلوماسية حقوق الإنسان :

أ . مجلس الأمن : هو الجهاز المسؤول عن حفظ السلم والأمن الدوليين ، وقد نظر مجلس الأمن في عدد من النزاعات والحالات المتعلقة بحقوق الإنسان في معرض ممارسته لصلاحياته المخولة له بمقتضى الفصلين السادس والسابع من الميثاق . وقد وصف مجلس الأمن بعض حالات انتهاك حقوق الإنسان بأنها تنطوي على تهديد للسلم والأمن الدوليين . ولا يجد الربط بين انتهاك حقوق الإنسان الأساسية وتهديد السلم والأمن سنده في أحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة فحسب ، فالمادة (٢/١) من الميثاق تجعل من إنماء العلاقات الودية بين الدول أمراً مرتبطاً بالاحترام المتبادل لمبدأ المساواة وبالحفاظ على السلم والأمن الدوليين ، وتعتبر هذه المسالة من المسائل الداخلة ضمن مقاصد الأمم المتحدة وغاياتها . ففي كل حالة قد يؤدي انتهاك حقوق الإنسان فيها إلى نزاع بين الدول ، فإن مجلس الأمن قد يتدخل ليتخذ إجراءً هادفاً إلى الحفاظ على السلم والأمن الدوليين سنداً لسلطاته المناطة به بمقتضى الفصل السابع .

ب . الجمعية العامة : تتمتع الجمعية العامة بصلاحيات واسعة للنظر في المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان . فوفقاً للمادة (١٠) من الميثاق تملك الجمعية العامة مناقشة أية مسألة أو أي أمر يدخل في نطاق ميثاق الأمم المتحدة ، ولها أن تقدم توصياتها التي تراها مناسبة في هذه المسائل أو الأمور ، وقد أوضحت المادة (١٣) من ميثاق الأمم أن للجمعية العامة القيام بدراسات وإصدار توصيات تهدف إلى تعزيز التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية ، الاجتماعية ، الثقافية ، التعليمية والصحية ، وإلى الإعانة على تحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم بسبب العنصر أو الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء .

لقد ساهمت الجمعية العامة بتطوير القواعد الدولية الناظمة لحقوق الإنسان ، رغم أن سلطاتها تقتصر على إصدار توصيات غير ملزمة قانونياً . فإذا كانت الإعلانات والتوصيات الصادرة عن الجمعية العامة تنتمي لجهة الأثر الذي يترتب عليها إلى «القانون الغض» ، فإن العديد من المبادئ المدرجة فيها قد غدت جزءاً من القانون المعمول به فعلاً (القانون الصلب) جراء تكريسها في اتفاقيات دولية .

ج . المجلس الاقتصادي والاجتماعي : يتألف المجلس من (٥٤) عضواً منتخبين لمدة ثلاث سنات من قبل الجمعية العامة . يملك المجلس الاقتصادي والاجتماعي الشروع في القيام بدراسات وإعداد تقارير في المسائل المتعلقة بالصحة والتعليم والثقافة والمجتمع وبالموضوعات الأخرى كافة المرتبطة بها . كما يملك المجلس سلطة إصدار توصيات غايتها تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع وتشجيعها ومراعاتها . وله أيضاً القيام بإعداد مشروعات اتفاقيات بغية عرضها على الجمعية العامة بشأن الموضوعات الداخلة في نطاق اختصاصه ، بما في ذلك المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان . وقد يعمل المجلس على عقد المؤتمرات الدولية المتصلة بمعالجة قضايا حقوق الإنسان .

تقضي المادة (٦٨) من ميثاق الأمم المتحدة بان للمجلس الاقتصادي والاجتماعي صلاحية إنشاء لجان فرعية لتعزيز حقوق الإنسان ، وقد انشأ المجلس استناداً لهذا النص لجنة حقوق الإنسان واللجنة الخاصة بمركز المرأة .

فيما يتعلق بلجنة حقوق الإنسان ، فإنها تضم (٥٣) عضواً يختارهم المجلس الاقتصادي والاجتماعي على أساس مبدأ التوزيع الجغرافي العادل ، وهم يعملون بصفتهم ممثلين للدول وليس على أساس صفتهم الشخصية وتجتمع اللجنة عادةً كل سنة في شهري آذار ونيسان في جنيف .

د . المفوض السامي لحقوق الإنسان : يستمد المفوض السامي لحقوق الإنسان مهمته وصلاحياته من المواد : (١) ، (١٣) و (٥٥) من ميثاق الأمم المتحدة . وقد أنيط به مهمة العمل على تعزيز وحماية حقوق الإنسان للجميع .

أنشئ منصب المفوض السامي لحقوق الإنسان من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار رقم ١٤١/٤٨ الصادر في ١٩٩٣/١٢/٢٠ . وقد اشترطت المادة الثانية من القرار أن يكون المفوض السامي من الأشخاص المتمتعين بمكانة معنوية وخلقية عالية وبخبرة واسعة في حقوق الإنسان وفي فهم الثقافات المتنوعة والأسرة الدولية .

يجري تعيين المفوض السامي من جانب الأمين العام وبموافقة الجمعية العامة لمدة أربع سنوات : ويكون المفوض السامي المسؤول الأول عن أنشطة الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان ، وذلك تحت إشراف ورقابة الأمين العام للأمم المتحدة . تشمل مهمة المفوض السامي لحقوق الإنسان : العمل على تعزيز وتشجيع حقوق

الإنسان ، تقديم الخدمات الاستشارية في مجال حقوق الإنسان والعمل على زيادة كفاءة منظومة الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان الراهنة وقديم المعونة الفنية والمالية في مجال حقوق الإنسان .

٢) الآليات الاتفاقية [٦٣]

يقصد بالآليات الاتفاقية الخاصة بدبلوماسية حقوق الإنسان الأجهزة التي أنشأتها الاتفاقيات الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان بغية رقابة احترام الدول الأطراف لأحكامها وللحقوق المحمية بمقتضاها . فسند إنشاء هذه الأجهزة هو اتفاق الدول الأطراف ذاتها . وتتنوع هذه الأجهزة إلى هيئات للتحقيق والتوفيق وإلى هيئات قضائية (محاكم دولية) .

ترتبط دبلوماسية حقوق الإنسان في الأساس بهيئات التحقيق والتوفيق ، فهي تندرج ضمن الوسائل السلمية السياسية أو الدبلوماسية لتسوية النزاعات الدولية . تشترك هيئات التحقيق والتوفيق هذه بأنها تختص بالنظر في تقارير الدول الأطراف في اتفاقيات حقوق الإنسان المتعلقة بمدى تطبيقها لالتزاماتها الناشئة عن تصديقها أو انضمامها لهذه الاتفاقيات . وبعد أن تدرس هذه الهيئات تقارير الدول ، تصدر ملاحظاتها الختامية حول التقارير وموقف الدول بالنسبة لالتزاماتها الواقعة على كاهلها .

تتصف هذه الهيئات بأنها ذات وظيفة شبه قضائية ، فهي تختص أيضاً بالنظر في شكاوى أو بلاغات الدول الأطراف في الاتفاقيات المنشئة لها ضد بعضها البعض ، وفي البلاغات الفردية التي يقدمها أفراد خاضعون لولاية الدول الأطراف وحتى تتمكن هذه الأجهزة من البت في هذه البلاغات ، لا بد أن تكون الدولة الطرف المشكو في حقها قد أقرت بولايتها لاستقبال هذه البلاغات والنظر بها . وبالنسبة لبلاغات الدول ضد بعضها البعض ، لا بد أيضاً من اعتراف الدولة المشتكية باختصاص هذه الأجهزة لاستقبال هذا النوع من البلاغات . وتكون توصيات وآراء هذه الأجهزة بصدد هذه البلاغات قابلة للنشر .

---

(٦٣) للوقوف على عرض مفصل للآليات الاتفاقية الخاصة بحقوق الإنسان انظر : باسيل يوسف ، مرجع سابق ، ص٧١ ومابعدها ومحمد خليل الموسى ، المرجع السابق ، ص١١٢-١٤٤ وص١٥٤-٢٢٨ .

بالإضافة إلى اختصاصها المتعلق بفحص تقارير الدول وباستقبال بلاغات الدول وبلاغات الأفراد ، تتمتع بعض هذه الأجهزة الاتفاقية بصلاحية التحقيق في حالة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان المكفولة بمقتضى الاتفاقية التي أنشأتها . فإذا تلقت اللجنة معلومات موثوق بها تفيد وقع خروقات منظمة وجسيمة للاتفاقية التي تشرف على تطبيقها من جانب إحدى الدول الأطراف ، تقوم بدعوة الدولة المعنية للتعاون معها وقد تقوم بزيارة لهذه الدولة . وهذا الإجراء يكون سرياً بين اللجنة والدولة الطرف المعنية به . ومن الأجهزة التي تملك هذه الصلاحية لجنة مناهضة التعذيب .

قصارى القول هي أن دبلوماسية حقوق الإنسان تساهم في صناعة القواعد القانونية المتعلقة بحقوق الإنسان ، فهي دبلوماسية «شبه تشريعية»(٦٤) ، كما أنها تختص أيضاً بالنزاعات الدولية المرتبطة بانتهاكات حقوق الإنسان ، فتملك وظيفة «شبه قضائيةَ» في هذا الخصوص سواء بالنسبة لنزاعات الدول فيما بينها أم بالنسبة لنزاعات الدول مع الأفراد الخاضعين لولايتها . فعنصر الجدّة في دبلوماسية حقوق الإنسان تختلف عما كان عليه الحال في الدبلوماسية التقليدية .

---

(٦٤) دافيد فورسايث ، «حقوق الإنسان والسياسة الدولية» ، القاهرة : الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، ب . ت ، ص٦٨ .

الخاتمة

تقتضي دراسة الدبلوماسية كموضوع متخصص لغايات تدريسية من الباحث التعرض بالتحليل والدراسة المعمقة لعدد كبير من المسائل والموضوعات بأسلوب علمي وموضوعي بقصد الإحاطة بالجوانب المختلفة التي تتعلق بالدبلوماسية والأطر النظرية لدراستها ، وكذلك لوظائفها وأدوارها والقواعد التي تحكم هذه العملية ، وذلك بما يسهم في خدمة المهنيين والباحثين الذين ينشدون الوصول للمعرفة في هذا المجال .

وقد جاء هذا الكتاب كمحاولة جادة لتناول جميع القضايا والمعلومات ذات الأهمية في حقل الدبلوماسية والعمل الدبلوماسي . وتم تسليط الضوء على الأهمية التي أخذت الدبلوماسية تحظى بها في مجال تدعيم العلاقات بين الأمم والشعوب من خلال مراحلها المختلفة وصولاً إلى يومنا هذا ، الذي ما زالت الدبلوماسية تتبوأ فيه مكانة بارزة كأداة تتفتح من خلالها الدول على بعضها البعض . ولذلك فلقد تم تناول جميع هذه المراحل والخصائص التي تميزت بها الدبلوماسية في كل مرحلة ، حيث تم من خلال الفصول المختلفة في هذا الكتاب تناول جميع القضايا والأبعاد المرتبطة بوظائف الدبلوماسية ، سواء كان ذلك في الإطار التقليدي او المعاصر ، إذ تمت معالجة جميع التطورات والتغيرات التي اصابت العمل الدبلوماسي والقنصلي والعلاقة بينهما .

ومما لا شك فيه أن الدبلوماسية المعاصرة أصبحت اليوم مشروعاً متعدد الجوانب والأبعاد ، فقد أخذت أطراف كثيرة ومتنوعة تساهم فيه ، ولم تعد الدبلوماسية قاصرة على شكلها التقليدي ذي الطبيعة الثنائية التي تقوم على أساس العلاقة بين دولتين فقط ، وإنما أخذ فاعلون آخرون كالمنظمات الدولية والإقليمية والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني والجماهير والرأي العام تضطلع بدور لا يقل بدرجة او باخرى عن دور الدول . وهذا أدى إلى بروز نمط مستحدث من الدبلوماسية الدولية هي الدبلوماسية متعددة الاطراف . وتؤكد المتغيرات التي شهدها العالم في العقود القليلة الماضية والتي من أبرزها ثورة التكنولوجيا والمعلومات التي رافقت عملية العولمة . إن لها أثراً بالغاً على كل مظهر من مظاهر المجتمع ولاسيما الاتصالات الدبلوماسية وتنوعها وزيادة مجالات اهتمامها وإدارتها .

فالدبلوماسية بأبعادها المختلفة السياسية والاجتماعية والثقافية والبيئية والتجارية

أصبحت وسيلة لتنظيم الحياة الدولية وليس فقط أداة لانفتاح الدول لبعضها البعض ولبناء مبادلات أو صلات شخصية ومباشرة فيما بينها ولكن تساؤلاً يثار حول الدبلوماسية المعاصرة ذاتها وحول كفاية القواعد الدولية الناظمة لها .

فيما يتعلق بالأمر الأول ، يمكن القول بأن الدبلوماسية المعاصرة تتمتع بدور فعال ليس فقط في مجال التبادل الدبلوماسي بين الدول وتسوية النزاعات فيما بينها ، بل في قطاعات وأنشطة عديدة . ففي مجالي البيئة والتجارة الدولية -على سبيل المثال- تؤدي الدبلوماسية المعاصرة دوراً مهماً في صناعة الضوابط الدولية والمعايير السلوكية ذات الصلة بهذين القطاعين ، حيث تقوم الدول والمنظمات الدولية بممارسة صورة من الدبلوماسية البرلمانية أو دبلوماسية المؤتمرات بغية تنظيم علاقاتها الدولية التجارية والبيئية ، ومن أجل وضع نظام دولي خاص بهما . وقد أفلحت هذه الدبلوماسية في إيجاد مرجعيات قانونية مقبولة لدى الاسرة الدولية بعمومها في هذين الموضوعين ولكن ما مدى الفعالية التي تتسم بها هذه الدبلوماسية؟ يظهر بأن فعالية الدبلوماسية المعاصرة تعتمد في الأساس على حماية الدول الأكبر والأهم في النشاط الذي تتصل به . كما أنها تتخذ أحيانا صيغة إكراه أو قصر سياسي أو اقتصادي تمارسه هذه الدول في مواجهة الدول الأضعف والأقل أهمية وتأثيراً في الخارطة الدولية بمعنى آخر ، فإن الدبلوماسية المعاصرة في كافة أشكالها وصورها لا تتحدى العدد بقدر ما تنزع إلى التنظيم والضبط وخلق نوعٍ من التناغم بين الفاعلين الدوليين مما يعني أن الدبلوماسية المعاصرة تندرج سواءً بشكلها التقليدي أم المعاصر مما هو كائن أو قائم فعلاً وليس في إطار ما ينبغي أن يكون . ولعل هذ المسالة تستوجب بالضرورة إعادة النظر لمقولة درجت أدبيات الدبلوماسية على تكرارها ، وهي أن الدبلوماسية تمثل أسمى وأكمل تعبير عن المساواة بين الدول .

إن المقولة السابقة صحيحة إذا ما نظرنا إلى الدبلوماسية من خلال مقاربة شكلية ، فالدول مهما صغرت أو كبرت تتساوى بحق التمثيل الدبلوماسي وبإنشاء الهيئات الدبلوماسية الدائمة ، ولكن المقاربة الفعلية او التجريبية البتّة بالخلوص إلى صدقية هذه المساواة ، فما هي إلا مساواة شكلية محضة وليست مساواة فعلية او واقعية . وتتبدى هذه الملاحظة بجلاء في دبلوماسية حقوق الإنسان ، فهي دبلوماسية باتت تتصف بانتقائية وازدواجية ظاهرة للعيان ، بحيث لم تعد تتخذ منحى واحداً بالنسبة للدول كافة . فها هي بعض الدول الكبرى التي يزعم عادة بأنها من للمنابع

الأولى للديمقراطية وحقوق الإنسان تمارس دبلوماسية في هذا الخصوص غريبة وملفتة للنظر . فهي من جهة تكرس جل جهودها الدبلوماسية في مواجهة دول معينة بغية إعمال هذه الأخيرة نهجاً سياسياً وخدمة قواعد قانونية تكفل حقوق الإنسان للخاضعين لولايتها ، لكنا في الجانب المقابل تتغافل أو تتناسى من غير سهو أوضاع حقوق الإنسان المزرية في دول أخرى تربطها بها مصالح حيوية أو عضوية ، وفي داخلها هي أيضاً .

فالدبلوماسية في عالم اليوم باتت ظاهرة معقدة ولم تعد بالبساطة التي كانت عليها قبل قرن أو قرنين ، ولهذا فإن مجمل الأفكار والتحليلات التي عرضت في متن الكتاب تدعو بين السطور إلى مراجعة موضوعية واستشرافية للمنظومة المعيارية الناظمة لها اليوم ، وتسعى إلى إعادة النظر والتفكير في آن واحد في مجمل تلوينات وأطياف الدبلوماسية التقليدي منها والحديث .

ولعل من أكثر المسائل أهمية في هذا الصدد العمل على تعديل قواعد افاقية فيينا لعام ١٩٦١ للعلاقات الدبلوماسية ، فهذه الاتفاقية ، وإن جاءت محصلة لعمل دؤوب وطويل من جانب لجنة حقوق الإنسان وتكريساً لأعراف مستقرة منذ زمن ، بحاجة إلى تعديلات وتطوير في جوانب معينة أهمها ما يتعلق بحصانة رؤساء الدول ، خاصة بعد التطورات التي طرأت في مجال القانون الجنائي الدولي وبعد إنشاء محاكم جنائية دولية خاصة وأخرى دائمة . ومنها أيضاً إعادة النظر في مسألة إساءة استعمال الحصانات الدبلوماسية ، فالعمل الدبلوماسي المعاصر يشهد تزايداً في إساءة استعمال هذه الحصانات وفي استغلالها لغايات تجسسية وأمنية ؛ بل إن بعض البعثات الدبلوماسية التابعة لبعض الدول باتت تتدخل في الشؤون الداخلية للدولة المعتمدة لديها وتشارك في اتخاذ بعض القرارات الوطنية داخل تلك الدولة .

بالإضافة إلى ما سبق ، يتحتم إحداث بعض التعديلات والتغييرات في القواعد الناظمة للدبلوماسية متعددة الأطراف (دبلوماسية المنظمات الدولية) ، فقد تعقدت وتشابكت الصلات بين الدول والمنظمات الدولية وأضحى دور هذه الأخيرة كبيراً جداً ؛ فأصبحت تقوم بمهام وأنشطة متنوعة وواسعة ، مما يستدعي مراجعة الحصانات الممنوحة إليها خاصة في حالة تعارضها مع حقوق الإنسان المعترف بها دولياً .

قصارى القول أن الدبلوماسية لم تفقد مكانتها وبريقها المعهودين ، لا بل إنها تشعبت وتنوعت وأصبحت ركناً ركيناً في مأسسة المجتمع الدولي وتنظيم مصالحه

وشؤونه ، فهي لم تعد مجرد وسيلة لتحقيق المصالح الذاتية أو الفردية للدول . ولذلك دخلت موضوعات ومسائل لا حصر لها في نطاقها ، وقامت الحاجة -كما بينا أعلاه- لتعديل عدد من القواعد الناظمة لها .

وبسبب تنوع النشاط الدبلوماسي ، فقد أصبح نجاح العاملين في السلك الدبلوماسي يعتمد على مدى معرفتهم في المجالات المتعددة ، إلى جانب المعرفة باللغات المختلفة وثقافة البلدان التي يعملون بها؟ مما يستدعي من كل دبلوماسي العمل على تحديث خبرته في مجالات مثل الاقتصاد والصحة والبيئة والسكان وحقوق الإنسان والتجارة ، وعليه أن يعرف التعقيدات التي تحيط بحقوق الملكية الخاصة ، والقضاء على تلوث البيئة ، والتعريفات الجمركية . ذلك أن حصة الدبلوماسية ارتفعت في كل قضية من قضايا السياسة الخارجية سواء تعلق الأمر بمفاوضات تجارية أو محاربة الإرهاب والعنف ، أو تهديد مرض نقص المناعة المكتسبة الإيدز وغيرها . وإذا كانت العولمة قد أثرت في جميع جوانب الحياة ، ومن ضمنها العمل الدبلوماسي ، مما أثار تساؤلات حول دور الدبلوماسية في المستقبل ومدى ضرورتها والحاجة إلى الدبلوماسيين . ويبدو أن التحليل المنطقي لضرورة وجود العمل في المستقبل . يستدعي النظر أولاً إلى مدى الزيادة والتنوع في مجالات الحياة اليومية للشعوب التي تتأثر بما يجري في كافة أنحاء العالم ، فلم يعد بالإمكان المحافظة على الاقتصاد الوطني لأي مجتمع أمنه أو حدوده ، إلا إذا كانت جميع دول العالم تتمتع وتنعم بهذا الأمن ، وذلك بسبب تشابك مصالح الدول والشعوب وارتباطها ببعضها البعض .

ولم يعد بوسع أي دولة أن تغلق أبوابها أمام التحديث والتطور الذي يجري في العالم ويتدفق إلى كل مكان ، فجميع هذه المتغيرات التي فرضتها العولمة والتطور التكنولوجي والثورة المعرفية جعلت كل دولة بحاجة إلى دبلوماسية كفؤة ومكثفة للدفاع عن مصالحها أينما وجدت ، وهذه الوظيفة يجب أن يقوم بها الدبلوماسي في كل الدول ، فالدبلوماسية اليوم هي مواجهة الدول الفعلية في التعامل مع القضايا العالمية .

ومما يؤكد تعاظم دور الدبلوماسية في ظل العولمة أن دولة واحدة لم تستغن عن أو تقلص من بعثاتها الدبلوماسية ، ولا أدلّ على ذلك من أن الإدارة الأمريكية قررت عام ٢٠٠٤ أن تقيم أكبر بعثة دبلوماسية في العالم في العراق ، وقد يكون ذلك

لأسباب كثيرة ومختلفة ، ولكن ذلك يبقى مؤشراً على مدى أهمية الأدوار والوظائف التي تقوم بها البعثات الدبلوماسية نيابة عن الدول التي تمثلها .

وختاماً لا بد من التساؤل حول مستقبل الدبلوماسية في إطار النظام الدولي الراهن الموصوف بالمعولم أو بالمكوكب ، يبدو أن التغييرات التي يشهدها المشهد الدولي ليس يسيراً وصفها بالإيجابية أو بالسلبية ، وليس سهلاً تقويم آثارها وتجلياتها . وما يجري الآن من إصدار أحكام قاطعة أو قطعية تخص جملة الظروق والمتغيرات التي تعتري النظام الدولي الراهن يعد من قبيل الاحكام المسبقة أو المتعجلة . فالحالة الدولية الراهنة تستدعي التأني والتؤدة في التحليل وفي استخلاص النتائج والأحكام ، وما يبدو من تراجع لدور الدبلوماسية الهادئة والرزينة لصالح القسر والقوة قد يكشف المستقبل عن حقيقة كونه مرحلة مؤقتة ترتبط بوضع دولي بعينه وليس بناءً لنظام دولي مستقر أو نهائي . إن للدبلوماسية دوراً حيوياً ، وهذه حقيقة لا مفر من الإقرار بها ، ومهما مرت الدبلوماسية بأزمات حادة أو باختلالات وظيفية ؛ فإنها ستظل أحد أعمدة الاستقرار العالمي وحفظ السلم والأمن الدولي ولن تحل أية صيغ نقيضة أو معاكسة لها محلها .

قائمة المراجع

المراجع العربية

الكتب والدوريات

- أحمد أبو الوفا ، **قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية** ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٩٥ .
- أحمد أبو الوفا ، **قطع العلاقات الدبلوماسية** ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٩١ .
- أحمد الرشيدي وعدنان السيد حسين ، **حقوق الإنسان في الوطن العربي** ، دمشق : دار الفكر ، ٢٠٠٢ .
- أحمد عبدالمجيد ، **قناصل الدول** ، القاهرة ، دار المعارف ، ١٩٧٧ .
- إسماعيل صبري مقلد ، **العلاقات السياسية الدولية ، دراسة في الأصول والنظريات** ، ط٤ ، الكويت ، منشورات ذات السلاسل ، ١٩٨٥ .
- إسماعيل صبري مقلد ، **الاستراتيجية والسياسة الدولية ، المفاهيم والحقائق السياسية** ، بيروت ، مؤسسة الأبحاث العربية ١٩٧٩ .
- باسيل يوسف ، **دبلوماسية حقوق الانسان : المرجعية القانونية والآليات** ، بغداد : بيت الحكمة ، ب . ت .
- باسيل يوسف ، **سيادة الدول في ضوء الحماية الدولية لحقوق الإنسان** ، أبو ظبي : مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، ٢٠٠١ .
- بطرس غالي ، **الدبلوماسية في العلاقات الدولية** ، في مجموعة دراسات الدبلوماسية العربية ١٩٧١ ، جزء ١٣ .
- ثامر كامل محمد ، **الدبلوماسية المعاصرة واستراتيجية إدارة المفاوضات** ، عمان ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، ٢٠٠٠ .
- **الجات وأخواتها . النظام الجديد للتجارة العالمية ومستقبل التنمية العربية** ، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٩٧ .
- ج أ . تونكين ، **القانون الدولي العام : قضايا نظرية** «ترجمة أحمد رضا» القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٢ .

- جمال بركات ، **الدبلوماسية ، ماضيها وحاضرها ومستقبلها** ، الرياض ، مطابع الفرزدق ، ١٩٨٥ .
- جمعة سعيد سويد ، **النظام القانوني لمنظمة التجارة العالمية** ، ليبيا ، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلام ، ٢٠٠٢ .
- حسن الحسن ، **التفاوض والعلاقات العامة** ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٣ .
- حسن محمد وجيه ، **الدبلوماسية الجديدة في مواجهة الاختزال العلماني والتطرف الصهيوني** . ، الرياض ، مكتبة العبيكان ، ١٩٩٩ .
- حيدر بدوي صادق ، **مستقبل الدبلوماسية في ظل الواقع الإعلامي والاتصالي الحديث : البعد العربي** ، أبو ظبي ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية ، ١٩٩٦ .
- خالد حسن الشيخ ، **الدبلوماسية والقانون الدبلوماسي** ، (الجزء الثاني) ، عمان ، مطبعة عدنان عبد الجابر ، ٢٠٠٠ .
- دافيد فورسايث ، **حقوق الإنسان والسياسة الدولية** ، القاهرة : الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، ب . ت .
- رضوان زيادة ، **مسيرة حقوق الإنسان في العالم العربي** ، بيروت : المركز الثقافي العربي ، ٢٠٠٠ .
- ريمون حداد ، **العلاقات الدولية** ، بيروت ، دار الحقيقة ، ٢٠٠٠ .
- زكريا السباهي ، **معجم موسوعي وثائقي بالمفردات والمصطلحات الدبلوماسية والدولية** ، دمشق ، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر ١٩٩١ .
- السيد أمين شلبي ، **في الدبلوماسية المعاصرة** ، القاهرة ، عالم الكتب ١٩٩٧ .
- سعيد الدين إبراهيم ، **مقدمة في «أماني قنديل»** ، **عملية التحول الديمقراطي في مصر ١٩٨١-١٩٩٣** ، القاهرة ، مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية ، ١٩٩٥ .
- سموحي فوق العادة ، **الدبلوماسية الحديثة** ، بيروت ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٣ .
- **سموحي فوق العادة ، الدبلوماسية والبروتوكول ، دمشق ١٩٦٠ .**
- صلاح الدين عامر ، **مقدمة لدراسة القانون الدولي العام** ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٩٥ .

- شارل تاير ، **الدبلوماسي** «ترجمة خيري حماد» بيروت ، دار الطليعة للطباعة والنشر ١٩٦٠ .
- صامويل هنتنجتون ، **الموجه الثالثة للتحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين** «ترجمة عبدالواهب علوب» ، القاهرة ، مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية ١٩٩٣ .
- عاصم جابر ، **الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة** ، دراسة مقارنة ، بيروت : منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات ، ١٩٨٦ .
- عبدالعزيز محمد سرحان ، **قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية** ، القاهرة ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٦ .
- عبدالفتّاح الرشدان ، **السياسية الخارجية الأردنية وتعبئة الموارد الاقتصادية ١٩٨٧-١٩٩٨** ، مركز الدراسات الأردنية ، إربد ، جامعة اليرموك ١٩٩٩ .
- عبدالفتّاح شبانة ، **الدبلوماسية ، القواعد الأساسية ، الممارسة العملية ، المشكلات الفعلية** ، القاهرة ، مكتبة مديولي ٢٠٠٠ .
- عبد المنعم جنيد ، **دراسات في القانون الدبلوماسي** ، القاهرة ، مطابع سجل العرب ، ١٩٧٥ .
- عبدالمنعم سعيد ، **التحولات الراهنة في البيئة الدولية** ، في مصطفى حمارنة «محرر» العرب في الاستراتيجيات العالمية ، عمان ، الجامعة الأردنية ، مركز الدراسات الاستراتيجية ، ١٩٩٤ .
- عدنان البكري ، **العلاقات الدبلوماسية والقنصلية** ، الكويت ، كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع ، ١٩٨٥ .
- عز الدين الخطيب التميمي ، **الإسلام وقضايا العصر** ، مكتبة الرأي ، عمّان ، الطبعة الأولى ٢٠٠٠ .
- عز الدين فوده ، **النظم الدبلوماسية** ، الكتاب الأول في تطور الدبلوماسية وتقنين قواعدها ، القاهرة ، دار الفكر العربي ١٩٦١ .
- عطا محمد صالح زهره ، **في النظرية الدبلوماسية** ، بنغازي ، منشورات جامعة قاريونس ، ١٩٩٣ .
- علاء أبو عامر ، **الوظيفة الدبلوماسية : نشأتها ، مؤسساتها ، قواعدها ، قوانينها** ، عمان دار الشروق للنشر والتوزيع ، ٢٠٠١ .

- علي حسين الشامي ، **الدبلوماسية ، نشأتها وتطورها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية** ، بيروت ، دار العلم للملايين ١٩٩٠ .
- علي صادق أبو هيف ، **القانون الدبلوماسي** ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٧٥ .
- علي عبدالقويّ الغفاري ، **الدبلوماسية القديمة والمعاصرة** ، دمشق ، الأوائل للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٢ .
- فاضل زكي محمد ، **الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق** ، بغداد ، مطابع دار الجمهورية ١٩٧٨ .
- فاضل زكي محمد ، **الدبلوماسية في عالم متغير** ، بغداد ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، ١٩٩٢ .
- فؤاد شباط ، **الدبلوماسية** ، دمشق ، مطابع ألف باء الأديب ، ١٩٦٨ .
- مارسيل بيرل ، **سوسيولوجيا العلاقات الدولية** ، ترجمة حسن نافعه ، القاهرة ، دار المستقبل العربي ، ١٩٨٦ .
- مأمون الحموي ، **الدبلوماسية** ، دمشق ، الطبعة الثانية ١٩٥٨ .
- محمد السيد سليم ، **تحليل السياسة الخارجية** ، القاهرة ، مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٩٨ .
- محمد المجذوب ، **التنظيم الدولي** ، بيروت : منشورات حلبي الحقوقية ، ٢٠٠٢ .
- محمد المجذوب ، **العلاقات الدولية** ، بيروت ، مكتبة مكاوي ، ١٩٧٨ .
- محمد عزيز شكري ، **المدخل إلى القانون الدولي العام** ، دمشق : منشورات جامعة دمشق ، ٢٠٠٠ .
- محمد محمد التابعي ، **العمل الدبلوماسي** ، القاهرة ، مطبعة أكاديمية ناصر العسكرية العليا ، ١٩٧١ .
- محمد مختار الزقزوقي «ترجمة» **دراسات دبلوماسية** ، القاهرة : مكتبة الانجلو - المصرية ، ١٩٧٢ .
- محمد يوسف علوان ، **القانون الدولي العام : المقدمة والمصادر** ، عمان : دار وائل للنشر ، ٢٠٠٣ .
- محمود خلف ، **الدبلوماسية : النظرية والممارسة** ، عمان ، دار زهران ١٩٩٧ .
- محمد خليل الموسى ، **القانون الدولي لحقوق الإنسان** ، محاضرات غير منشورة .

- هارولد نكليسون ، **الدبلوماسية** ، ترجمة محمد مختار الزقزوقي ، القاهرة ، مكتبة الانجلو مصرية ، ١٩٥٧ .
- هارولد نيكلسون ، **تطور المنهج الدبلوماسي** ، القاهرة ، مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٧٣ .
- هشام آل شاوي ، **الوجيز في فن المفاوضة** ، بغداد ، مطبعة شفيق ١٩٦٦ .
- يوسف الحسن ، **نحو دبلوماسية عربية معاصرة** ، بيروت ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر - ١٩٩٤ .

الدوريات

- الحبيب الجنحاني ، «ظاهرة العولمة الواقع والآفاق» ، **عالم الفكر** ، العدد الثاني ، أكتوبر / ديسمبر ١٩٩٨ .
- تشانغ هونغ ، «رؤية صينية لتطور الثقافة العربية الإسلامية في ظل العولمة» ، **شؤون عربية** ، العدد ١١٠ ، صيف ٢٠٠٢ .
- حسنين توفيق إبراهيم ، «العولمة والأبعاد والانعكاسات السياسية» ، **عالم الفكر** ، العدد ٢ ، أكتوبر - ديسمبر ١٩٩٩ .
- حيدر بدوي صادق ، «مستقبل الدبلوماسية في ظل الواقع الإعلامي والمعلوماتي الحديث» ، ورقة بحث غير منشورة ، جامعة العين ، الإمارات العربية المتحدة ، ١٩٩٥ .
- رجاء إبراهيم سليم ، «في الدبلوماسية الشعبية العربية في الولايات المتحدة» ، **شؤون عربية** ، العدد ٧٢ ، ١٩٩٢ .
- السيد أمين شلبي ، «بين الدبلوماسية القديمة والحديثة» ، **السياسة الدولية** ، العدد ٢٠٠٠/١٤٠ .
- عبدالخالق عبدالله ، «العولمة : جذورها وفروعها وكيفية التعامل معها» ، **عالم الفكر** ، العدد الثاني ، أكتوبر / ديسمبر ١٩٩٩ .
- عبدالخالق عبدالله ، «المشكلات البيئية العالمية المعاصرة» ، **شؤون اجتماعية** ، العدد ٣٤ ، ١٩٩٤ .
- عبدالخالق عبدالله «النظام العالمي الجديد» ، **السياسة الدولية** ، العدد ٤ ، أبريل ١٩٩٦ .

- عبدالمنعم المشاط «الأمن القومي العربي ، لا تزال هناك فرصة» ، **شؤون الأوسط** ، العدد ٣٤ تشرين أول ١٩٩٤ .
- عبدالمنعم المشاط ، «نحو صياغة عربية لنظرية الأمن القومي» ، **المستقبل العربي** ، العدد ٤٥ ، آب ١٩٨٤ .
- عمر الجويلي ، «العلاقات الدولية في عصر المعلومات : مقدمة نظرية» ، **السياسة الدولية** ، العدد ١٢٣ ، ١٩٩٦ .
- محمد خليل الموسى ، «الجوانب المعارضة للشخصية القانونية للمنظمات الدولية» ، **مجلة الفكر الشرطي** ، المجلد الثاني عشر ، العدد (٤٥) ، ٢٠٠٣ .
- محمود علم الدين ، «ثورة المعلومات ووسائل الاتصال ، التأثيرات السياسية لتكنولوجيا الاتصال ، دراسة وصفية» ، **السياسة الدولية** ، العدد ١٢٣ ، ١٩٩٦ .
- مصطفى المصمودي ، «ما بين الاعلام والسياسة في القرن الحادي والعشرين» ، **شؤون عربية** ، العدد ١٠١ ، آذار ٢٠٠٠ .
- نجدة فتحي صفوت ، «دبلوماسية القمة مالها وما عليها» ، **مجلة الباحث العربي** ، العدد ١٠ ، كانون الثاني ١٩٨٧ .
- وليد محمد عبدالنّاصر ، «حوار الحضارات على اجندة العلاقات الدولية» ، **السياسة الدولية** ، العدد ١٤٧ ، يناير ٢٠٠٢ .

الوثائق

- اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١ .
- اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ .
- الدستور الأردني .
- الدستور الأسترالي .
- الدستور الإيرلندي .
- الدستور الأيسلندي .
- الدستور الإيطالي .
- الدستور الفرنسي .
- تقرير لجنة القانون الدولي المنشور في حولية اللجنة الصادرة عام ١٩٥٦ ، المجلد الثاني .

- تقرير لجنة القانون الدولي الخاص بدورتها الثالثة عشرة والمنشور في حولية اللجنة في عام ١٩٦١ .
- المعاهدة القنصلية النمساوية لعام ١٩٦٠ ومقترحات لجنة القانون الدولي في دورتها الحادية عشرة المتعلقة بالعلاقات القنصلية .
- ميثاق الأمم المتحدة .

الندوات

- إسماعيل محمد دعيس ، «آفاق ومعوقات التدريب الدبلوماسي على الشؤون الاقتصادية والتجارية في الدول النامية» ، ورقة قدمت في ندوة **الاتجاهات الحديثة في التدريب الدبلوماسي** التي عقدت في المعهد الدبلوماسي / وزارة الخارجية السعودية ، الرياض ، ٣-١٩٩٧/٥/٤ .
- عادل سراج مرداد وجميل محمود مرداد ، «أثر تطورات وسائل الاتصال وتقنياتها على الدبلوماسية في ظل التغيرات الدولية الراهنة» ، ورقة قدمت في ندوة **الاتجاهات الحديثة في التدريب الدبلوماسي** التي عقدت في المعهد الدبلوماسي / وزارة الخارجية السعودية ، الرياض ، ٣-١٩٩٧/٥/٤ .
- عبدالعزيز محي الدين خوجه ، «تأثير الإعلام ووسائلة الحديثة على الطرق التقليدية للممارسة الدبلوماسية» ، ورقة قدمت في ندوة **الإعلام والمعلوماتية وتحديات القرن الواحد والعشرين** التي عقدت في المعهد الدبلوماسي / وزارة الخارجية السعودية ، الرياض ٢٤-١٩٩٥/١٢/٢٥ .
- عبدالقادر سلامة ، «العلوم والمؤهلات والمهارات المطلوبة للمهنة الدبلوماسية» ، ورقة قدمت في ندوة **الاتجاهات الدبلوماسية الحديثة في التدريب الدبلوماسي** والتي عقدت بالمعهد الدبلوماسي ، وزارة الخارجية السعودية ، الرياض في الفترة من ٣-١٩٩٧/٥/٤ .
- مخلص محمد جبه ، «الدبلوماسية المتعددة الأطراف» ، ورقة قدمت في ندوة **الاتجاهات الحديثة في التدريب الدبلوماسي** التي عقدت في المعهد الدبلوماسي / وزارة الخارجية السعودية ، الرياض ، ٣-١٩٩٧/٥/٤ .

المراجع الإنجليزية

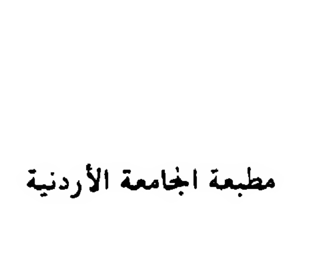
Books

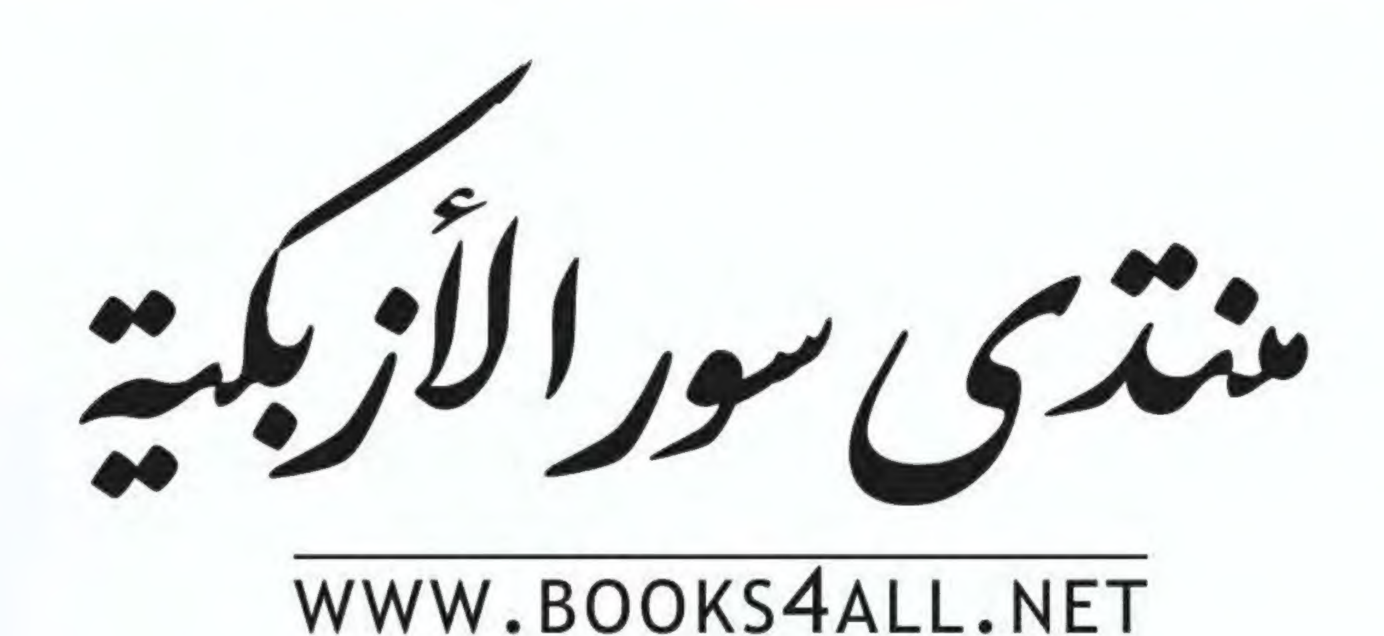
- A. Plantey, *Principles de Diplomatic*, Paris: Pedone, 2000.
- Brad Roth, *Governmental Illegitimacy in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- B. S. Murty, *The International Law of Diplomacy. The Diplomatic Instrument and World Public Order*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- C. Claphan, Conclusion: *Comparative Foreign Policy and Development States* in C. Claphan W. Wallsa (ed) Foreign Policy Making in Developing States, Westmed Saxon House 1977.
- Ernest Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, 4th. ed edited by Nevile Bland London: Longmans, Green and Co, 1958.
- F. Sudre, "*Driot International et European des Droit de l'Homme*", Paris: PUF, 1999.
- George Ball, *Diplomacy for a Crowded World*, Boston, little Brown and Company, 1971.
- George Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, New York: praeger, 1962.
- Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York, Alfred knopf 1971.
- Ian Brawnlie, *Principles of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- James Rosenau Moral Ferver, *Systemic Analysis, and Scientific Consciousness In Foreign Policy Research*' In Austin Ranny, (ed.,) Political Science and Public Policy, (Chicago: Markham, 1968).
- James Rosenau *Comparing Foreign Policies, Why, What, How* In James Rosenau, Comparing Foreign Policies (N. Y. Hasled press, 1974).

- Karl Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Harvard University Prentice-Hall, Inc, 1978.
- Krueger(ed), *The WTO as an International Organization*, 1998; Jackson, "The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence", 1998.
- J.K Sebenuis, *Negotiation the Law of the Sea*, Harvard University Press, 1984.
- J. pinder, "Economic Diplomacy" in James N. Rosenau and others, World Polities, New York, The free press, 1976, P. 338.
- Luke. T. Lee, *Consular Law and Practice*, Oxford: Oxford University Press, 1991.
- Malcolm Shaw, *International Law*, Combridge: Combridge University Press, 2003.
- M. Dixon and R.Mc Corquodale, *Cases and Materials on International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Paul Ekins, *A New World Order Grassroots Movements for Global Change*, London, Routledge 1992.
- Ph. Sands and P. Klein, *Bowett's of International Institutional Law*, London: Sweet and Mazwell, 2001.
- P. Willetty, "Transnational Actors and Changing World Order", International Peasce Research Institute, Meigaku, Occsional Paper Series no.17.
- Quincy Wright *The Study of International Relations* Application-Century, Crofts Inc, New York 1956.
- Ranger Numelin, *The Beginings of Diplomacy*, Copenhagen, 1950.
- R. Barston, *Modern Diplomacy*, London and New York: Longman; 1997.
- R. Jennings and A. Watts, *Oppenheim's International Law* London / New York: Longman, 1992.
- Steren Runciman, *Byzantine Civilization*, Meridian Books, New York, 1956.

Journals

- *International Legal Materials*, Vol. 26, 1987.
- Lioyd Pettiford, "Changing Conceptions of in the Third World", *Third World Quarterly* Vol, 17, No2, June 1996.
- Murtion Libicki, "The Emerging Primacy of Information" *Orbis*, vol 40, No. 20. Spring 1996.
- R. Bernal, "Regional Trade Agreement in the Western Hemisphere", *American University Jouranl of International Law Policy*, vol. 8, no 4. 1994.
- Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations". *Foreign Affairs*, Summer, 1993.


مطبعة الجامعة الأردنية


منتدى سور الأزبكية
WWW.BOOKS4ALL.NET